



Model

CAPACITY BUILDING

**Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat
Untuk Pengelolaan Konflik di Maluku**

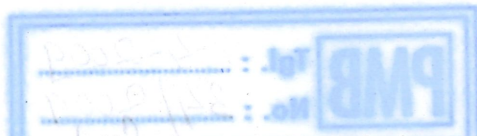
Model **CAPACITY BUILDING**

**Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat
Untuk Pengelolaan Konflik di Maluku**

**Sri Yanuarti
Thung Ju Lan
Josephine Rosa Marieta
Leolita Masnun**



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia



©2008 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan

Model *Capacity Building* Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat
untuk Pengelolaan Konflik di Maluku/Sri Yanuarti, Thung Ju Lan, Leolita
Masnun, Josephine Rosa Marieta, Jakarta: LIPI Press, 2008

vi + 179 hlm; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-375-7

1. Konflik – Maluku
2. Otonomi Daerah
3. *Capacity Building*

303. 69

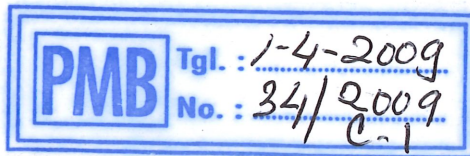
Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota IKAPI

Sumber Sampul : <http://evavcrew.blogspot.com/2008/12/sekelumit-riwayat-nuhufit.html>



L I P I

*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232 Fax.: 021-5701232



KATA PENGANTAR

Penelitian ini merupakan bagian dari program riset kompetitif dan diseminasi Iptek LIPI (Program Kompetitif Bidang X Sub Program “Otonomi Daerah, Konflik, dan Daya Saing”) yang diharapkan menghasilkan suatu penelitian multidisipliner yang komprehensif dan terfokus, sehingga bisa memberikan kontribusi yang lebih besar dan lebih baik bagi upaya pembangunan bangsa. Oleh karena itu, penelitian tentang Konflik di Maluku ini merupakan penelitian jangka panjang dan bertahap yang sudah dilakukan sejak tahun 2003. Pada tahap I, atau 3 tahun pertama, penelitian diarahkan untuk mengidentifikasi konflik yang terjadi di Maluku, baik menyangkut kelompok-kelompok yang berkonflik, isu-isu yang dikonflikkan serta cara-cara berkonflik. Pada tahap II, atau tiga tahun selanjutnya, penelitian diarahkan untuk menyusun alternatif model resolusi dan pengelolaan konflik Maluku yang sesuai dengan tujuan praktis dari program riset kompetitif. Model alternatif pengelolaan konflik yang diusulkan di sini adalah untuk menciptakan kanalisasi melalui pembentukan “lembaga antara” yang bisa berperan meminimalisasi konflik. Secara lebih spesifik, “lembaga antara” yang di-*design* dalam penelitian ini adalah lembaga yang mampu menjembatani kelembagaan formal dan kelembagaan non-formal. Strukturnya yang bersifat *ad hoc* memungkinkannya untuk bekerja secara fleksibel, yaitu apabila terdapat konflik-konflik yang tidak dapat diselesaikan melalui kelembagaan formal, maupun pada masalah-masalah yang memerlukan intervensi namun belum diakomodasi dalam fungsi lembaga formal.

Melalui perpaduan *state actor* (baik dalam institusi politik maupun birokrasi) dengan institusi adat diharapkan ‘lembaga antara’

(Majelis Pertimbangan Masyarakat Daerah/MPMD) yang diusulkan di sini, selain mampu mengakomodasikan kepentingan semua kelompok dan mendorong partisipasi kelompok masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, juga menjadi ruang bersama untuk menegosiasikan perbedaan-perbedaan maupun melakukan kolaborasi untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan kelompok.

Penyusunan model MPMD yang sesuai dengan karakteristik kewilayahan dan kelompok-kelompok masyarakat yang ada di kepulauan Maluku dalam penelitian ini merupakan *academic exercises* yang belum diuji-cobakan. Oleh karena itu, untuk mengetahui sejauh mana keefektifan model-model MPMD yang diusulkan di sini maka perlu dilaksanakan *pilot project* agar diketahui kelemahan-kelemahannya untuk kemudian dilakukan modifikasi yang diperlukan. Untuk itu tim peneliti mengundang berbagai pihak yang berminat atau mempunyai perhatian terhadap upaya penyelesaian konflik di Maluku untuk menerapkan model-model yang kami usulkan agar fungsi MPMD sebagai upaya kanalisasi konflik dapat bermanfaat langsung bagi masyarakat Maluku.

Harus kami akui bahwa penelitian ini tidak terlepas dari segala kekurangan dan kesalahan-kesalahan, oleh karena itu masukan dan kritik dari para pembaca sangat kami harapkan sebagai bahan perbaikan bagi penelitian kami di masa depan. Buku ini juga tidak akan bisa terbit tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini kami juga ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini, khususnya para narasumber di lapangan yang telah memberikan data-data dan informasi penting tentang permasalahan dan topik yang kami kaji. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para kolega peneliti di LIPI dan di luar LIPI yang telah memberikan sumbangsaran yang berguna bagi penyusunan laporan ini.

Akhir kata, kami berharap agar hasil penelitian ini bisa memberikan kontribusi pengetahuan kepada bidang studi konflik di Indonesia khususnya, dan masyarakat Indonesia umumnya. Tanggung

jawab atas isi laporan ini sepenuhnya adalah tanggung jawab para penulis.

Jakarta, Desember 2008

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Permasalahan Penelitian	6
1.2. Tujuan dan Sasaran Penelitian	8
1.3. Kerangka Teori	9
1.4. Operasionalisasi Konsep	17
BAB II LANGKAH-LANGKAH PENYUSUNAN MODEL ALTERNATIF <i>CAPACITY BUILDING</i> KELEMBAGAAN DI KEPULAUAN MALUKU	37
2.1. Analisa Kondisi dan Strategi Penyusunan Model Alternatif Resolusi Konflik and <i>Capacity Building</i> Kelembagaan Kepemimpinan Lokal di Maluku Tengah & Ambon	38
2.2. Analisa Kondisi dan Strategi Penyusunan Model Alternatif Resolusi Konflik and <i>Capacity Building</i> Kelembagaan Kepemimpinan Lokal di Maluku Utara	53
2.3. Analisa Kondisi dan Strategi Penyusunan Model Alternatif Resolusi Konflik dan <i>Capacity Building</i> Kelembagaan Kepemimpinan Lokal di Maluku Tenggara	58
BAB III MODEL ALTERNATIF <i>CAPACITY BUILDING</i> KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT UNTUK PENGELOLAAN KONFLIK DI KEPULAUAN MALUKU	71
3.1. Kondisi Paska Konflik Pada Institusi Politik, Organisasi Kemasyarakatan, dan Institusi Hukum di Tingkat Lokal	72
3.2. Strategi Penguatan Kelembagaan Kepemimpinan Lokal untuk Penyelesaian Konflik	77

BAB IV MODEL TENTATIF “LEMBAGA ANTARA” (MAJELIS PERTIMBANGAN MASYARAKAT DAERAH/MPMD)	113
4.1. Fungsi MPMD	116
4.2. Varian “Lembaga Antara” (MPMD)	120
4.2.1. Model “Kelembagaan Antara” Provinsi Maluku Utara	129
4.2.2. Model “Kelembagaan Antara” Kota Ambon	138
4.2.3. Model “Kelembagaan Antara” Kabupaten Maluku Tengah dan Kepulauan Lease	140
4.2.4. Model “Kelembagaan Antara” Kabupaten Maluku Tenggara	146
 BAB V MODEL TENTATIF LEMBAGA PENYELESAIAN SENGKETA DI TINGKAT NEGERI/OHOI/ RATSCHAP	 153
BAB VI PENUTUP	167
DAFTAR PUSTAKA	171

BAB I

PENDAHULUAN

Salah satu penyebab utama dari konflik kekerasan komunal yang terjadi di Maluku -- sebagaimana ditemukan dari hasil penelitian LIPI di tahun-tahun sebelumnya (tahun 2003-2007)¹ adalah tidak tertanganinya dengan baik persoalan-persoalan sosial yang ada di dalam masyarakat, seperti ketimpangan ekonomi dan perebutan kekuasaan antar elit politik yang didasarkan pada pengelompokan etnis dan agama, dan/atau mobilisasi isu etnis dan agama yang tidak sehat. Hal ini terutama dikaitkan dengan segregasi sosial (baik atas dasar sukubangsa/kelompok etnis maupun agama) yang sudah terjadi sejak zaman kolonial Belanda². Kurang baiknya

¹ Lihat (1) Sri Yanuarti, Yusuf, Josephine Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, 2003, *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI); (2) Sri Yanuarti, Yusuf, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, 2004, *Konflik Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI); (3) Sri Yanuarti, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, 2005, *Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI); (4) Sri Yanuarti, Thung Ju Lan, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, 2006, *Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, (Jakarta: LIPI); (5) Sri Yanuarti, Thung Ju Lan, Leolita Masnun, Josephine Rosa Marieta, dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, 2007, *Capacity Building Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, (Jakarta: LIPI).

² Pemukiman Kristen dan Islam secara geografis-administratif memang terpisah karena kita bisa menemukan desa yang disebut "desa Islam" dan "desa Kristen" di berbagai wilayah di Maluku Tengah. Haria, Booi, Paperu, Porto, Ihamahu, Nolloth, Itawaka, Ullath, Ouw, Nalahia, Ameth, Akoon, Abubu, Titawai, Leihitu, Hative Kecil, dan Sila adalah desa-desa Kristen, sementara Hative Besar, Kulur, Iha, dan Sirisori adalah desa-

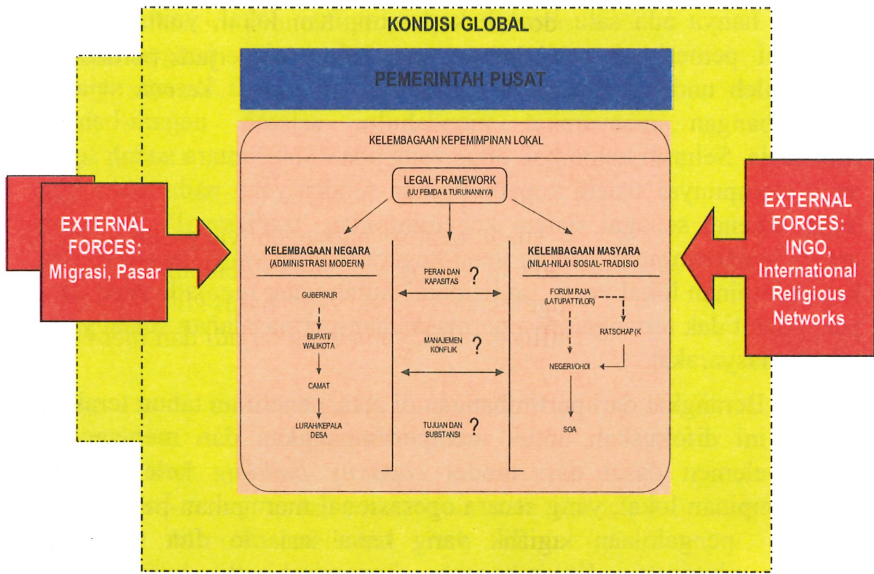
penanganan masalah-masalah sosial tersebut pada hakekatnya bersumber pada kemampuan kelembagaan kepemimpinan lokal dalam mengelola sumber daya daerah, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam. Oleh karena itu, *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal diperkirakan bisa menjadi solusi dari penyelesaian konflik di Maluku secara mendasar. Dalam hal ini pencarian dan pengembangan model *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal yang tepat menjadi sangat penting sebagai bagian dari tujuan penelitian LIPI tentang upaya penyelesaian konflik di Maluku yang kegiatannya telah dilakukan sejak tahun 2003.

Secara konseptual, penyusunan model *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal di Maluku merupakan bagian dari upaya penyelesaian konflik yang dikenal sebagai proses rekonstruksi dan rekonsiliasi Maluku paska konflik. Selain itu, upaya *capacity building* ini juga merupakan bagian dari pembentukan dan penguatan sistem peringatan dini yang secara teoritis memang harus terkandung dalam struktur dan fungsi kelembagaan kepemimpinan lokal. Persoalannya sekarang ini adalah bagaimana menyusun model *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal yang tepat dan efektif agar kelembagaan tersebut bisa secara praktis menyelesaikan permasalahan-permasalahan konflik yang telah dan akan terjadi, sehingga konflik kekerasan komunal yang terjadi di Kepulauan Maluku pada kurun waktu 1999-2001 tidak terjadi lagi. Problema utama yang dihadapi dalam hal ini adalah kenyataan empiris tentang adanya 'dualisme' kepemimpinan lokal -khususnya untuk daerah

desa Islam. Walau perlu juga dicatat bahwa ada pula desa-desa yang bisa dikategorikan sebagai desa campuran, seperti, Tiouw, Saparua, Siri Sori, Amalatu, dan Tuhaha. Begitu juga di Maluku Tenggara (Kepulauan Kei), bisa ditemukan desa-desa Kristen seperti Yafavun dan desa-desa Islam seperti Abean dan Banda Eli. Pemisahan ini pada awalnya hanya terkait dengan persoalan kenyamanan bagi orang Islam dalam hal halal-haram (daging babi), namun karena sifat paternalistik kepemimpinan dari masing-masing agama, maka segregasi berdasarkan praktek menjalankan agama pun menjadi lebih kuat dan tegas.

Indonesia bagian Timur, termasuk kepulauan Ambon- walau secara *de jure* hanya ada satu bentuk kepemimpinan lokal, yaitu melalui birokrasi pemerintahan daerah yang struktur dan pengesahannya diatur oleh undang-undang nasional. Hal ini terjadi karena sejarah perkembangan masyarakat mendahului sejarah negara-bangsa Indonesia. Seluruh kelompok etnis yang ada di Nusantara sudah sejak awal mempunyai sistem kepemimpinan sendiri yang pada masa kini lebih dikenal sebagai sistem kepemimpinan 'tradisional'. Benturan antara kepemimpinan daerah versi negara-bangsa yang 'modern' dan kepemimpinan lokal versi 'tradisional' itulah yang menjadi salah satu penyebab tidak tertanganinya permasalahan-permasalahan sosial yang ada di masyarakat.

Berangkat dari pertimbangan di atas, penelitian tahun terakhir (2008) ini difokuskan untuk mempertimbangkan dan menetapkan elemen-elemen dasar dari model *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal, yang secara operasional merupakan bagian dari strategi pengelolaan konflik yang tepat sasaran dan sekaligus berkesinambungan. Kelembagaan kepemimpinan lokal yang dimaksud bukanlah salah satu dari dua bentuk yang disebutkan di atas, melainkan 'gabungan' atau kolaborasi antara keduanya sehingga secara *de facto* tidak terjadi lagi 'dualisme' kepemimpinan lokal. Pada dasarnya pola pemikiran ini bisa diskemakan sebagai berikut:



Bentuk di atas adalah bentuk hubungan kelembagaan negara dan masyarakat yang ideal, di mana dalam hubungan tersebut keduanya mempunyai kedudukan yang setara, melalui pembagian tugas dan wewenang yang seimbang (termasuk dalam pengelolaan atau penyelesaian konflik), sehingga hubungan kerja di antara keduanya tidak saling bertentangan melainkan saling melengkapi. Tetapi, dengan mempertimbangkan pola hubungan yang ada saat ini, maka ada kemungkinan bahwa hubungan kelembagaan negara dan masyarakat tidak bisa mencapai bentuk ideal yang diinginkan. Ada dua macam kondisi yang mungkin terjadi:

- Pemerintah kuat dan adat tetap lemah sebagaimana yang terjadi di masa pemerintahan Orde Baru. Kondisi ini adalah kondisi yang tidak diinginkan.

- Pemerintah lemah dan adat kuat sebagaimana terjadi di masa sebelum Republik Indonesia terbentuk. Kondisi ini adalah kondisi yang ‘tidak mungkin’ karena saat ini sudah terjadi perubahan-perubahan di dalam masyarakat sehingga sulit dikembalikan ke ‘masa lampau’.

Memang kedua macam kondisi di atas bukanlah yang diinginkan, akan tetapi tetap harus diperhitungkan kemungkinannya ketika kita membangun suatu bentuk hubungan yang ideal. Hasil analisa data/fakta yang ada di lapangan memperlihatkan bahwa ada tiga tahapan strategi pengelolaan konflik yang harus dikembangkan untuk menyelesaikan konflik-konflik yang telah terjadi dan menyusun model manajemen konflik yang berkesinambungan, yaitu: 1) Mengidentifikasi dan/atau memetakan bentuk-bentuk konflik yang ada, termasuk isu-isu yang dikonflikkan dan cara-cara berbagai kelompok di dalam masyarakat melakukan konflik; 2) Menciptakan saluran-saluran interaksi dan negosiasi antar pihak-pihak yang berkonflik sebagai bagian dari kanalisasi konflik; dan 3) Mengembangkan mekanisme penyelesaian konflik yang sesuai dengan kebutuhan, sebagaimana teridentifikasi melalui strategi pertama dan kedua, dan juga melibatkan berbagai pihak yang berkonflik atau berpotensi untuk berkonflik agar kesepakatan yang dicapai dapat mengikat semua pihak dan dapat dilaksanakan secara konsisten.

Dari ketiga strategi di atas, dapat ditarik beberapa elemen penting yang perlu diperhatikan dan digaris-bawahi dalam menyusun model *capacity building* yang diinginkan. Elemen yang pertama adalah masalah substansi, yaitu bidang-bidang kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan yang perlu ditata agar tidak terjadi konflik, khususnya konflik kekerasan. Dalam hal ini strategi yang pertama, melalui identifikasi dan pemetaan bentuk-bentuk konflik, isu-isu yang dikonflikkan dan cara-cara berkonflik, membantu mengidentifikasi bidang-bidang kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan yang perlu ditata-ulang. Elemen yang kedua terkait dengan permasalahan representasi kelompok-kelompok kepentingan

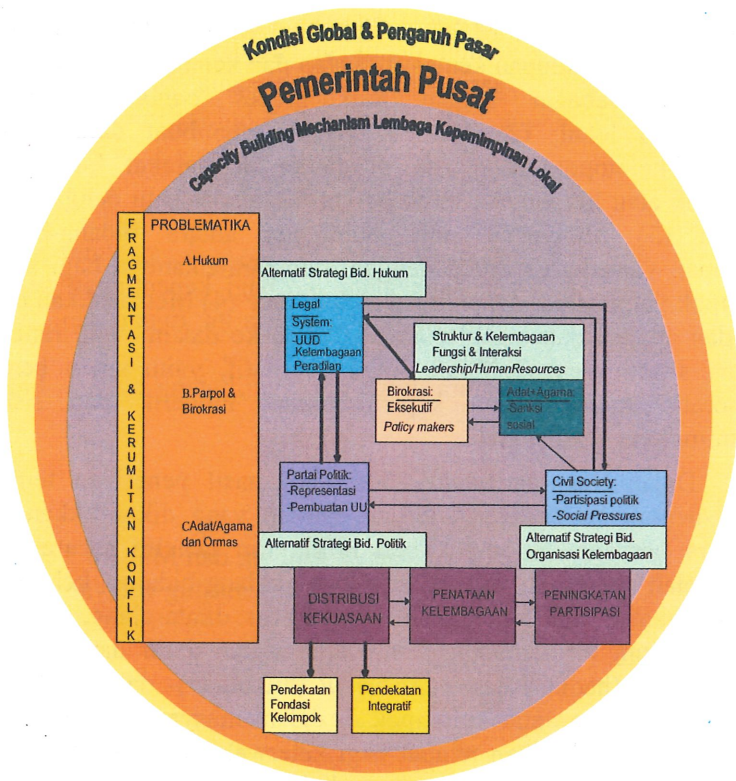
di dalam masyarakat, yang dalam berinteraksi antara satu dan yang lainnya bisa terjadi gesekan akibat kepentingan masing-masing kelompok yang berbeda. Wadah yang tepat bagi keterwakilan kelompok-kelompok ini adalah birokrasi pemerintahan daerah yang, sebagaimana yang ada di pusat, terbagi atas unsur legislatif, eksekutif dan yudikatif. Persoalannya, sebagaimana telah disinggung di atas, kenyataan empiris tentang adanya 'dualisme' kepemimpinan lokal telah menempatkan sebagian dari kelompok-kelompok ini ke dalam forum yang berbeda. Terlebih lagi karena birokrasi pemerintahan yang resmi kurang dapat mengakomodasi keberadaan mereka ke dalam strukturnya yang *rigid/kaku*. Dalam hal ini strategi yang kedua, yaitu penciptaan saluran-saluran interaksi dan negosiasi sebagai upaya kanalisasi konflik menjadi sangat penting untuk mengubah struktur yang kaku tersebut dan memberikan ruang kepada representasi berbagai kelompok yang ada di dalam masyarakat. Elemen yang ketiga menyangkut evaluasi struktur dan pola hubungan, yang ada antara kelembagaan negara dan kelembagaan masyarakat, untuk dimodifikasi dan dikembangkan sedemikian rupa agar substansi dan representasi dapat terakomodasi dan terimplementasi dengan baik melalui struktur dan fungsi kelembagaan kepemimpinan lokal yang tepat guna. Atau dengan kata lain, keterwakilan pihak-pihak yang berkonflik atau berpotensi untuk berkonflik dapat tercukupi, dan persoalan yang dikonflikkan bisa dibicarakan dan dinegosiasikan secara terbuka melalui dialog di antara representasi-representasi kelompok tadi. Dalam hal ini keterwakilan dan keterbukaan merupakan dua kata kunci bagi terwujudnya sebuah mekanisme penyelesaian konflik yang baik. Secara konseptual, keterwakilan dan keterbukaan menggambarkan terimplementasinya prinsip dasar *equality* atau kesetaraan, *power sharing*, dihormatinya hak-hak minoritas (agar tidak terjadi tirani mayoritas) serta pemenuhan *public services*.

1.1. Permasalahan Penelitian

Bertolak dari ketiga elemen dasar tersebut maka penyusunan model *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal untuk

pengelolaan konflik di Maluku dilakukan dengan (1) Menetapkan bidang-bidang kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan yang harus ditata-ulang sebagai bagian dari proses *capacity building* kelembagaan lokal; (2) Memetakan dan membuat daftar dari kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat lokal yang berkonflik atau berpotensi untuk berkonflik antara satu dengan yang lainnya; (3) Menyusun pola hubungan antara bidang-bidang kehidupan yang harus ditata dengan memparalelkannya bagi setiap kelompok yang ada di dalam masyarakat; dan (4) Memasukkan data-data dan analisa data yang telah dilakukan ke dalam suatu rancang bangun sistem kepemimpinan lokal alternatif, yaitu suatu bentuk kolaboratif antara sistem kepemimpinan 'modern' dan sistem kepemimpinan 'tradisional'.

Dalam laporan tahun 2006, dari hasil penelitian tentang bentuk-bentuk konflik yang terjadi, isu-isu yang dikonflikkan dan cara-cara berbagai kelompok berkonflik, tim peneliti secara garis besar telah berhasil mengidentifikasi bidang-bidang kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan yang harus ditata-ulang, yaitu 1) Bidang hukum yang memberikan aturan-aturan dasar dan praktis - yaitu *reward* (hadiah) dan *punishment* (hukuman)- dalam interaksi antar individu dan antar kelompok di dalam masyarakat; 2) Bidang politik yang memberikan tempat bagi keterwakilan setiap kelompok dan hubungan keterbukaan di antara kelompok-kelompok yang ada; dan 3) Bidang organisasi sosial kemasyarakatan yang mengatur hubungan kerja sama antar individu dan antar kelompok –baik yang berada di dalam kelembagaan negara maupun kelembagaan masyarakat- secara berkesinambungan. Ketiga bidang ini saling terkait dan saling mempengaruhi satu sama lain, sehingga pada prakteknya tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain. Secara garis besar pendekatan ini bisa digambarkan sebagai berikut:



1.2. Tujuan dan Sasaran Penelitian

Walaupun dari hasil analisa kontekstual terhadap konflik yang terjadi dan berkembang di kepulauan Maluku pada kurun waktu 1999-2001 ditemukan adanya 3 (tiga) tipe masyarakat yang bereaksi secara berbeda terhadap konflik, yaitu (1) Masyarakat Ambon (Maluku Tengah) dengan konfliknya yang berkepanjangan; (2) Masyarakat Maluku Utara yang konfliknya lebih cepat selesai namun sebelumnya konflik meledak dengan keras; dan (3) Masyarakat Maluku Tenggara yang berhasil menyelesaikan atau mengendalikan

konflik kekerasan di antara mereka secara cepat atau dalam waktu yang cukup singkat; namun demikian strategi umum yang harus dikembangkan secara garis besar adalah sama, yakni mencakup penataan bidang hukum, bidang politik dan bidang organisasi sosial kemasyarakatan. Yang berbeda hanyalah kebutuhan fisik masing-masing wilayah yang tercermin dari perbedaan jumlah penduduk, ketimpangan akses terhadap sumber daya alam, serta perbedaan pola pengorganisasian dan pemanfaatan sumber daya -- baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam -- bagi kepentingan seluruh masyarakat di wilayah tersebut. Oleh karena itu, tujuan dan sasaran penelitian ini diarahkan untuk:

- (1) Menyusun strategi umum untuk penataan bidang hukum, bidang politik dan organisasi sosial kemasyarakatan sebagian dari *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal untuk pengelolaan konflik di kepulauan Maluku.
- (2) Menyusun model untuk masing-masing tipe masyarakat di Maluku Utara, Maluku Tengah & Ambon, dan Maluku Tenggara sesuai dengan kebutuhan spesifik masing-masing wilayah.

1.3. Kerangka Teori

Definisi umum *capacity building* sebenarnya mengarah pada kemampuan lembaga dan sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki pemerintah beserta masyarakat untuk mendesain, mengimplementasikan, dan mengelola kebijakan-kebijakan dan program-program secara efektif. Sementara definisi *capacity building* dari *The Office for Public Management Ltd* (OPM) mendasarkan pada aspek peran *leadership* atau kepemimpinan komunitas dalam peningkatan kualitas layanan publik. Dengan demikian konsep dasar *capacity building* menunjuk pada beberapa hal: Pertama, elemen aktor, yang meliputi aktor individual dan aktor keorganisasian/kelembagaan. Kedua, elemen kapasitas yang dibangun, yang meliputi keterampilan dan keahlian; dan Ketiga adalah metode yang mungkin bisa diterapkan seperti pendidikan dan latihan, reformasi legal dan

institusional, asistensi keilmuan, dan lain sebagainya.³ Singkatnya, penekanan *capacity building* dilakukan pada dua aspek, yaitu elemen (*volume, knowledge, skills, dan behaviour*) dan level (individu dan sektor secara keseluruhan).⁴

Berangkat dari definisi di atas, maka fokus dari *capacity building* terkait pada “sisi penawaran” (*supply side*) yaitu birokrasi pemerintahan sebagai ‘mesin’ negara, dan juga pada “sisi permintaan” (*demand side*) yaitu kelompok kepentingan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), serikat pekerja, dan lain sebagainya.⁵ Kedua sisi ini sifatnya saling melengkapi. Jadi sangat penting jika negara selalu tanggap terhadap realitas sosial sebagai motivasi dan stimulan bagi peningkatan kapasitasnya, termasuk terpeliharanya otoritas dan legitimasi dari masyarakat. Dengan kata lain, negara harus mampu senantiasa meningkatkan kemampuan masyarakat untuk bisa mengartikulasikan kepentingannya, serta mampu mengakomodasi berbagai kepentingan tadi ke dalam rencana dan program yang kongkret. Pemberdayaan merupakan pemberian dan/atau pendelegasian wewenang, sedangkan sumber daya manusia merupakan kunci utama pemegang peran manajemen lokal.

Kekuasaan adalah absah bilamana dia sesuai dengan citra populer dan dengan sistem nilai masyarakat. Jika kekuasaan dianggap sah, maka secara sukarela dan alami dia ditaati. Bilamana dia dianggap tidak sah, orang sebaliknya cenderung akan melawannya,

³ Lihat Warsito dan Teguh Yuwono (eds), 2003, *Otonomi Daerah: Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*”, Puskodak UNDIP.

⁴ OPM, *Capacity Building in Local Government – Research on Capacity Building Needs*, Final Interim Report to ODPM, January 2003, www.opm.co.uk.

⁵ Merilee S Grindle (ed.), *Getting Good Government*, Cambridge, Massachusett: Harvard University Press, 1997, dikutip oleh Moeljarto Tjokrowinoto, “Transformasi Kontekstual dan *Capacity Building* Birokrasi”, Di Ambang Krisis Konstitusi?, dalam *Analisis CSIS*, No.2, Tahun XXXI/2002.

dan bahkan cenderung mengarah pada kekerasan.⁶ Oleh sebab itu, Maurice Duverger menyebutkan kelembagaan atau institusi sebagai kesatuan model struktural dan koleksi citra-citra yang secara luas diterima, dan kurang-lebih distandarisasi. Artinya, institusi mencakup hubungan antar lembaga yang bersentuhan dengan sistem nilai, konsep kebaikan dan keburukan, kebenaran dan kesalahan, hingga menyangkut suatu pendirian mengenai “setuju” dan “tidak setuju”.⁷

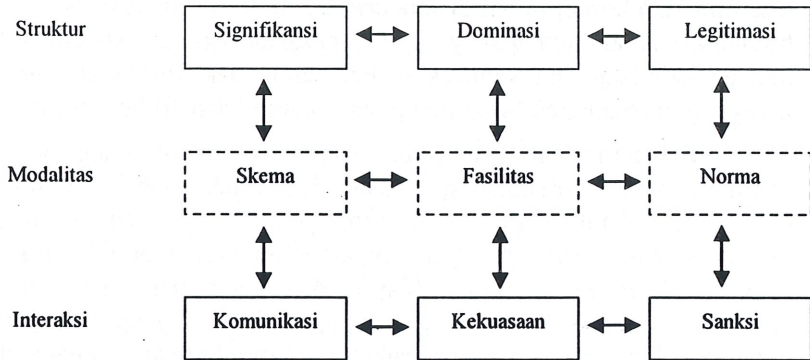
Sebenarnya kelembagaan merupakan bentuk yang bersifat sporadis, yang berlangsung sesaat dan tidak stabil. Meskipun demikian, kelembagaan yang dimaknai sebagai sebuah sistem hubungan antar lembaga akan tampak lebih permanen jika fungsi-fungsi di dalam kelembagaan dilaksanakan sesuai dengan konsensus yang telah dibuat. Bagaimanapun juga, lembaga – yang merupakan unsur dari kelembagaan – merupakan model hubungan manusia atau individu-individu yang lebih bersifat stabil, serta mempunyai kelangsungan (*sustainability*) dan kekohesifan. Sifat lembaga yang lebih stabil tersebut memang terbentuk dari unsur struktur dan unsur keyakinan manusia dan citra-citra rakyat. Bertolak dari hal itulah maka institusi akan membentuk struktur yang senantiasa diwarnai oleh signifikansi, dominasi, dan/atau legitimasi yang pada hakekatnya sangat tergantung pada pandangan dan pengetahuan para aktor.



⁶ Ibid.

⁷ Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, Rajawali Press, edisi keenam, 1998.

ELEMEN *CAPACITY BUILDING* KELEMBAGAAN



Sumber: Anthony Giddens, *The Constitution of Society*, 1995

Institusi juga menyediakan modalitas yang terdiri dari: (1) Skema untuk menentukan kewajiban masing-masing lembaga, (2) Fasilitas yang merupakan hak yang akan dikelola oleh masing-masing unsur dalam institusi, dan (3) Norma yang menyediakan batasan tingkah laku hubungan kelembagaan. Dalam hal ini, interaksi atau hubungan kelembagaan mensyaratkan adanya: (a) Komunikasi antar lembaga, (b) Kekuasaan dalam melaksanakan masing-masing domainnya, dan (c) Sanksi yang akan menjadi alat kontrol bagi masing-masing pihak.

Diskriminasi yang sering muncul dari suatu kebijakan sebenarnya lahir dari ketidakharmonisan hubungan antar lembaga. Sebagai contoh, dominasi struktur kelembagaan yang berlebihan akan memunculkan *institutional racism*⁸ yang akhirnya juga dapat

⁸ Stokely Carmichael dan Charles Hamilton menggunakan istilah *institutional racism* untuk menggambarkan perhatian atas keseluruhan dan sistemiknya rasisme di Amerika yang mempengaruhi seluruh aspek sosial pada tahun 1960-an. Menurut mereka, *institutional racism*

mengakibatkan konflik struktural pada tingkat perencanaan, dan konflik komunal pada tingkat implementasi.⁹ Oleh karena itu, masing-masing lembaga harus mendapatkan hak (dan fasilitas) berdasarkan kewajibannya. Kewenangan dibagi berdasarkan kemampuan, sehingga tidak ada dominasi kewenangan yang menimbulkan kekuasaan mutlak. Jika seluruh elemen dalam institusi mendapatkan kewenangan yang signifikan sesuai dengan tugas dan hasil yang telah dikomunikasikan, maka otomatis akan memunculkan legitimasi dan mengurangi potensi konflik.

Institutionalism dalam studi administrasi publik terutama digunakan untuk menganalisa keterlibatan otoritas dalam administrasi publik, analisa sejarah, struktur, fungsi, kekuasaan (*power*) dan

merupakan suatu konsepsi rasisme sebagai suatu yang stabil dan bentuk struktural masyarakat yang telah lama ada, lebih dari kepercayaan psikologis dan kebudayaan individu dan kelompok. Elemen pembentuk *institutional racism* dapat termasuk asumsi, tradisi dan budaya informal, tindakan rutin, selayaknya prosedur, aturan dan regulasi. Lihat Guido Bolaffi, et.all (eds), *Dictionary of Race, Ethnicity & Culture*, SAGE Publication, London-Thousand Oaks-New Delhi, 2003.

- ⁹ Dari kasus-kasus yang ditemukan, tampak bahwa 'rasisme institusional' memang bekerja di dalam kelembagaan pemerintahan lokal di Maluku Tengah dan Maluku Tenggara. Hak-hak istimewa yang diterima kelompok Kristen pada masa kolonial Belanda dan di awal masa kemerdekaan, dan kemudian adanya pengambilalihan kekuasaan oleh kelompok Islam melalui rekayasa demografis dan ICMI-isasi pada tahun 1980an di bawah pemerintahan Orde Baru merupakan bukti nyata dari bekerjanya 'rasisme institusional' melalui birokrasi pemerintah daerah. Keberhasilan satu kelompok menguasai birokrasi pemerintah daerah pada suatu masa mengakibatkan kemarginalan kelompok lainnya, sehingga dari masa ke masa Islam dan Kristen menjadi 'penanda' bagi terjadinya 'rasisme' di Maluku. Hal ini cukup jelas untuk tataran propinsi pada masa Orde Baru, khususnya pada masa pemerintahan Gubernur Akib dan Saleh Latuconsina yang berasal dari Pelauw (*negeri Islam*), yang menerapkan kebijakan internal yang memprioritaskan orang Pelauw untuk menjadi pegawai di lingkungan pemerintahan daerah dari tingkat yang tertinggi sampai yang terendah.

interaksi (*relationship*). Penekanannya terutama pada upaya efektivitas kelembagaan pemerintah (birokrasi). Efektivitas kelembagaan masyarakat sangat dipengaruhi oleh desain kelembagaan dari negara. Persoalan ini menjadi rumit ketika desain kelembagaan negara ‘dipaksa’ dipadukan dengan kelembagaan masyarakat. Kondisi ini bisa menyebabkan konflik bentuk baru, dan bukan lebih efektif menyelesaikan konflik yang sebelumnya sering muncul. Meskipun demikian, kebijakan pemerintah akan mampu memberikan nilai tambah pada kegiatan ekonomi, keadilan sosial politik, keamanan dan perdamaian di antara kelompok-kelompok etnis, apabila integrasi kelompok masyarakat dapat diciptakan. Sebaliknya, kebijakan pemerintah yang bersifat diskriminatif atau berpihak, pada prakteknya akan mengakibatkan konflik antar kelompok di dalam masyarakat, maupun konflik antara masyarakat dengan pemerintah.¹⁰ Kondisi yang demikian – apabila kita kembali pada pemikiran di atas – dapat terjadi akibat *pertama*, ketidakpaduan gerak langkah lembaga-lembaga pemerintah. *Kedua*, aspirasi masyarakat yang dinafikan oleh pemerintah. *Ketiga*, tidak adanya kesepahaman di antara masyarakat sendiri.

Munculnya *new institutionalism* sebenarnya lebih menambahkan model tingkah laku dalam pembuatan kebijakan. Perbedaan dengan pendekatan awal adalah, *new institutionalism* tidak hanya meliputi konstitusi dan politik praktis yang formal tetapi juga jaringan organisasi yang kurang formal. Untuk itulah pemerintah diharapkan semaksimal mungkin mengakomodasi semua elemen di dalam masyarakat dengan jalan menerapkan manajemen keberagaman di dalam kebijakan publik, *power-sharing*, pengelolaan dan pencegahan konflik, dengan memperhatikan penyampaian pelayanan publik yang baik dan hak-hak minoritas di dalam pemerintahan.¹¹ Tindakan minimal yang harus dilakukan oleh

¹⁰ Lihat dalam Lambang Trijono, (ed), *The Making of Ethnic & Religious Conflict in Southeast Asia: Cases and Resolutions*, CSPS Books, 2004.

¹¹ The Managing Multiethnic Communities Program, “*MMCP Training and Capacity Development for Good Local Public Management of Diversity*”

pemerintah adalah: *pertama*, memadukan gerak langkah seluruh lembaga pemerintah yang ada dalam pembangunan berbasis perdamaian.¹² *Kedua*, memperhatikan aspirasi masyarakat, dan seoptimal mungkin ditindaklanjuti secara obyektif dalam program kegiatan multi-etnis. *Ketiga*, bertindak sebagai penengah dalam setiap perselisihan antar masyarakat dengan memberikan pemahaman yang tidak hanya didasarkan oleh rasionalitas tetapi juga kultural.

Setidaknya ada empat persoalan kunci yang sering dihadapi dalam pengelolaan konflik. Pertama, waktu implementasi. Kedua, strategi pendekatan yang tepat terhadap kompleksitas masalah. Ketiga, tatanan kelembagaan yang diperlukan dalam efektifitas implementasi kebijakan; dan Keempat, kepastian dukungan politik yang terpadu.¹³ Kunci persoalan pertama sampai dengan ketiga – sebagaimana disebutkan di atas – merupakan elemen manajemen yang harus diperhitungkan secara cermat dan tepat. Faktor yang terakhir lebih menekankan adanya legitimasi tindakan untuk mengurangi hambatan dari aktor kunci. Untuk itulah, seperti telah dikemukakan di atas, pemerintah diharapkan semaksimal mungkin mengakomodasi semua elemen di dalam masyarakat dengan jalan menerapkan manajemen keberagaman dan *power sharing* di dalam kebijakan publik.¹⁴ Oleh sebab itu pula Pemerintah Daerah harus proaktif dalam mendorong dan memotivasi terbentuknya suatu kesatuan jaringan antar *stakeholder* lokal dengan menguatkan kelembagaan di level *grassroot*. Pemberdayaan masyarakat akan optimal jika mereka secara efektif dan efisien dilibatkan dalam

¹² Suprayoga Hadi, “*Enhancing Local Governance Through Decentralization Policy in Managing Conflict Affected Regions in Indonesia*”, UNDESA/UNCRD Workshop on *Decentralization: Poverty Reduction, Empowerment and Participation*, Brisbane, Australia, 14-17 August, 2005.

¹³ Adam Higazi, “*Dilemmas and Definitions in Post-Conflict Rehabilitation*”, ECDPM discussion paper 25-30 in July, 2001. www.ecdpm.org.

¹⁴ The Managing Multiethnic Communities Program, *ibid*.

pengambilan kebijakan sejak dari teritori budaya masyarakat yang terkecil. Penciptaan suasana yang kondusif inilah yang diharapkan akan menghasilkan kanalisasi penyelesaian konflik yang efektif.

Konflik menampilkan interaksi yang rumit antara kekuatan-kekuatan yang berbeda. Perbedaan-perbedaan tersebut pada hakekatnya dilatar-belakangi oleh: *Pertama*, ketakutan atas kebijakan atau aktivitas komunitas lain; *Kedua*, kondisi di mana satu atau beberapa komunitas mengalami posisi ekonomi atau sosial yang lebih rendah dari kelompok lain dengan prospek perbaikan yang kecil, serta *Ketiga*, keinginan untuk membalas atau mengembalikan kekuasaan yang pernah hilang. Mobilisasi dan kapitalisasi massa atas dasar ketiga alasan di atas adakalanya menghasilkan penggalangan kekuatan bersama dalam satu komunitas yang mengarah pada perubahan sosial yang positif dan perlu, namun seringkali juga gagal melepaskan diri dari reaksi di permukaan yang mengarah pada intimidasi dan kekerasan bahkan peperangan antar kelompok masyarakat. Dalam hal ini, identitas etnis/agama dan klaim kultural bisa bertindak, baik sebagai kekuatan destruktif sekaligus konstruktif bagi kesejahteraan moral dan spiritual masyarakat. Dengan demikian, identitas kultural adalah bagian yang vital dan kaya dari kehidupan masyarakat, karena ia bisa memberikan semangat sekaligus ancaman. Persoalan inilah yang agaknya menjadi salah satu sumber konflik di Maluku selama tahun 1999-2001.¹⁵

Pengalaman pada masyarakat yang terpecah belah di luar Indonesia hingga kini menunjukkan gejala kuat bahwa prosedur demokratik yang memiliki sifat keterbukaan dan fleksibilitas dalam

¹⁵ Lihat lebih jauh (1) Sri Yanuati, Yusuf, Josephine Marieta & Mardyanto Wahyu Triatmoko, 2003, *Opcit, Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*; (2) Sri Yanuati, Yusuf, Josephine Rosa Marieta & Mardyanto Wahyu Tryatmoko, 2004, *Opcit, Konflik Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*; (3) Sri Yanuati, Josephine Rosa Marieta & Mardyanto Wahyu Tryatmoko, 2005, *Opcit, Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*.

pengelolaan konflik memiliki peluang besar untuk menghasilkan perdamaian yang berkesinambungan. Masyarakat di Belgia, Mauritius, Trinidad dan Tobago, yang terpecah belah dengan tradisi, agama dan kultural ternyata mampu mempertahankan hubungan yang kompetitif tapi hangat antara kelompok-kelompok yang berbeda. Pada masyarakat yang terpecah, hak-hak individual maupun kelompok, penyerahan kekuasaan dan tawar-menawar politik hanya mungkin dalam kerangka demokrasi. Ini dimungkinkan dengan adanya konsepsi dan ketaatan bersama pada “aturan hukum” yang melindungi baik aktor politik maupun masyarakat luas. Oleh sebab itu, agar demokrasi dapat berjalan dan memiliki arti, “aturan permainan” yang telah disepakati harus ditaati oleh dan untuk mereka. Praktek demokratis diinternalkan secara mendalam oleh aktor politik sehingga tidak terpikir untuk bertindak di luar kerangka institusi tersebut. Ini memerlukan kepercayaan pada integritas proses politik yang tidak selalu ada dalam situasi permusuhan mendalam atau konflik.

1.4. Operasionalisasi Konsep

Sejalan dengan pemikiran di atas, maka dalam pemilihan strategi guna pengelolaan maupun proses resolusi serta transformasi konflik di Maluku dibutuhkan pendekatan yang berbeda dengan institusi politik yang berbeda untuk mengelola pertikaian dan membangun perdamaian yang berkelanjutan. Lebih jauh, masing-masing membutuhkan penciptaan struktur, modalitas dan interaksi yang terancang dengan baik, yang sengaja ditujukan untuk kebutuhan yang spesifik. Konsep otonomi daerah yang diperkenalkan dan diharapkan untuk perbaikan masa depan Indonesia pada intinya disandarkan pada visi interaksi dari tiga ruang lingkup, yaitu lingkup politik, ekonomi dan sosial-budaya; tidak melulu hanya pada perspektif politik. Di bidang politik, otonomi daerah menjadi satu paket dengan kebijakan demokratisasi yang mengedepankan multikulturalisme dan aspirasi politik lokal serta terpilihnya pemimpin lokal secara demokratis tanpa campur tangan pemerintah

pusat. Intinya adalah “Biarkan daerah sendiri yang memilih putra terbaik daerahnya”.¹⁶ Sementara, di bidang ekonomi, visi otonomi daerah lebih menekankan pada terjaminnya akses masyarakat lokal atau daerah pada sumber daya yang mereka miliki di daerahnya, terjaminnya kekhasan sistem dan kultur pengelolaan ekonomi tradisional yang mereka miliki, agar tidak menghamba kepada kepentingan kapitalis global yang menjadikan negara sebagai perpanjangan tangannya. Dari segi budaya, ada penghormatan terhadap hak-hak masyarakat untuk memutuskan hal-hal yang menyangkut kehidupannya sendiri sesuai dengan kemampuan, pengalaman dan kekuatan adaptasi yang dimilikinya. Bertolak dari pemikiran dan pendekatan di atas, tim peneliti akan menyusun model *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal yang berlandaskan pada demokrasi dan multikulturalisme agar ada penghormatan

¹⁶ Sejak awal dekade 1970-an, terdapat penyempurnaan fokus terhadap kemungkinan demokratisasi dalam masyarakat-masyarakat yang terpecah-belah. Dibandingkan dengan sistem pemerintahan oligarki atau otoritarianisme, pemerintahan demokratik dianggap merupakan cara yang paling baik dalam mengelola perpecahan sosial yang tajam. Lebih jauh lagi, perbandingan pengalaman pada masyarakat-masyarakat yang terpecah-belah hingga kini menunjukkan gejala kuat bahwa prosedur demokratik memiliki sifat saling terbuka atau keterbukaan dan fleksibilitas yang diperlukan untuk mengelola konflik mendalam berdasarkan identitas, dan memiliki peluang yang sangat besar untuk menghasilkan perdamaian yang berkesinambungan. Namun demikian, jenis-jenis masyarakat yang berbeda memerlukan institusi demokrasi yang berbeda pula. Institusi demokratik yang dibentuk dengan cara yang tepat mutlak perlu untuk keberlangsungan penyelesaian masalah yang dinegosiasikan. Demokrasi merupakan sebuah sistem dimana konflik dalam masyarakat bisa diformulasikan, diekspresikan dan dikelola dalam cara yang memuaskan melalui saluran institusional seperti partai politik dan lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Demokrasi juga merupakan sistem untuk mengelola dan memproses konflik, bukan menyelesaikannya. Pertikaian dalam demokrasi tidak pernah “diselesaikan”, namun untuk sementara diakomodasikan dan diformulasi ulang untuk masa depan.

terhadap hak-hak masyarakat untuk memutuskan hal-hal yang menyangkut kehidupannya di samping terjaminnya kekhasan sistem dan kultur pengelolaan ekonomi tradisional yang mereka miliki. Upaya penyusunan model ini dilakukan melalui analisa terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi masyarakat Maluku yang terkait dengan tidak terwujudnya demokrasi dan multikulturalisme sebagai dasar kehidupan politik, ekonomi dan sosial-budaya di Maluku. Pada tahap selanjutnya permasalahan-permasalahan tersebut diupayakan untuk dipecahkan melalui implementasi beberapa konsep dasar demokrasi dan multikulturalisme yang terekspresi antara lain dalam manajemen keberagaman dan *power sharing* di dalam kebijakan publik. Di sini tim peneliti membagi analisisnya menjadi tiga bagian, yaitu:

(1) Permasalahan Hukum

Dari hasil kajian Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi Maluku No.14 tahun 2005 tentang Pengembalian Negeri sebagai Persekutuan Masyarakat Adat di Maluku, ternyata kesimpangsiuran dalam implementasi UU otonomi dan perda provinsi tersebut pada sebagian besar kabupaten, kota, dan *desa/negeri/ohoi/ratschap* di wilayah provinsi ini bersumber pada ketidakjelasan eksistensi dan posisi masyarakat adat serta struktur politiknya dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia, termasuk juga hak ulayat (*property rights*), yang merupakan sebuah ‘persoalan lama’ yang, dari segi perundang-undangan dan belum pernah diselesaikan dengan baik. Oleh karena itu organisasi pemerintahan daerah yang berada di bawah pemerintah provinsi mengalami kendala dalam menjalankan peraturan daerah provinsi karena materi yang diatur perda provinsi tentang *negeri* (desa adat) masih kabur/tidak jelas¹⁷, dan oleh karenanya pemerintah daerah

¹⁷ Ketidakjelasan dari perda provinsi *Kembali ke Negeri* ini tidaklah mengherankan karena negara sendiri (dalam hal ini konstitusi UUD 1945 dan juga peraturan perundang-undangan di bawahnya) belum memiliki definisi dan pandangan yang jelas tentang siapa dan apa itu masyarakat

kesulitan untuk menarik struktur lembaga adat ke dalam sistem dan struktur pemerintahan daerah secara *de jure*. Pertanyaannya kemudian adalah, dengan semakin menguatnya diskursus tentang formalisasi sistem pemerintahan lokal (*negeri*) sebagai unit pemerintahan terendah di wilayah provinsi Maluku, bagaimana sebaiknya relasi antara struktur politik adat dan struktur negara Indonesia dalam konteks otonomi daerah? implikasi apa yang ada saat ini pada implementasi regulasi desentralisasi? Dan, apa yang belum ada dalam regulasi tersebut yang dibutuhkan dalam upaya pengelolaan konflik di Maluku?

Sebagaimana dikatakan oleh Thomas Hylland Eriksen (2005)¹⁸, dilema yang dihadapi oleh masyarakat multietnis seperti

adat, termasuk juga bentuk dari struktur politik dari kelembagaan adat tersebut. Jika kita mencoba untuk melihat ada tidaknya klausul (ketentuan) tentang masyarakat adat di dalam konstitusi Republik Indonesia, kita akan menemukan istilah masyarakat adat pada Pasal 18b ayat (2) UUD 1945 amandemen ke-2 yaitu “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang”. Pun demikian, istilah masyarakat hukum adat itu sendiri tidak didefinisikan dan dielaborasi lebih lanjut. Begitu pula pada Pasal 32 ayat (1) UUD 1945 amandemen ke-4 yaitu “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia ditengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”. Ketentuan yang disebutkan terakhir ini tampaknya merupakan pengaturan yang terlalu general sifatnya, ia tidak secara spesifik mengatur tentang organisasi/struktur politik masyarakat adat, meskipun disebutkan bahwa negara menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai budayanya namun tidak dijelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan ‘memelihara dan mengembangkan nilai budayanya’ tersebut.

¹⁸ Eriksen, Thomas Hylland (2005), “*Multiculturalism, Individualism, and Human Rights: Romanticism, The Enlightenment, and Lessons from Mauritius*”, dalam Sally Falk Moore (editor) *Law and Anthropology: A Reader*, Blackwell Publishing Company, hal 306-312.

Indonesia adalah, di satu sisi --sesuai konsep demokrasi-- setiap anggota masyarakat mempunyai hak dan kesempatan yang sama, sementara di sisi yang lain, mereka juga mempunyai hak untuk berbeda, dan dalam hal ini hak kelompok minoritas untuk mempertahankan kebudayaan mereka yang spesifik menjadi sangat dilindungi oleh undang-undang, baik nasional maupun internasional. Oleh karena itu tantangan yang dihadapi oleh 'negara demokratis' seperti Indonesia adalah bagaimana agar izin yang diberikan untuk perbedaan kebudayaan tidak melanggar hak-hak umum yang sudah disepakati? (hal. 308). Contoh dari Mauritius memperlihatkan keberhasilan mereka untuk menyeimbangkan tarikan pada identitas kultural yang membawa ideologi fragmentasi dan pemisahan atas dasar etnis dengan tarikan untuk menghomogenisasikan berbagai kelompok etnis menjadi satu kelompok yang sama. Dari hasil observasi Eriksen, di Mauritius ada pencarian yang terus menerus terhadap *common denominators* atau prinsip-prinsip universalitas di dalam legislasi dan kehidupan sosial sehari-hari yang diseimbangkan dengan berbagai konvensi dan hak-hak kultural yang spesifik yang diklaim oleh setiap kelompok. Dalam pandangan Eriksen sendiri, prinsip-prinsip universalitas tersebut sangat penting bila mereka ingin mempunyai masyarakat, baik itu masyarakat multikultural ataupun bukan (hal. 309). Salah satu dari upaya pencarian prinsip-prinsip universalitas ini adalah melalui kompromi antar etnis. Di Mauritius, partai politik umumnya diorganisasikan atas dasar etnis dan kebanyakan dari orang Mauritius memilih politisi yang dianggap mewakili kepentingan kelompok etnisnya. Pengaturan sistem politik Mauritius didasarkan pada konsep *Best Loser* yang menjamin representasi semua kelompok etnis melalui pengalokasikan sejumlah kursi parlemen kepada para kandidat dalam pemilihan umum. Dengan cara ini, perbedaan etnis menjadi bagian integral dari sistem pemilihan. Selain itu, kompromi juga dilakukan dalam pengaturan secara legal atas beberapa isu penting dan kontroversial, seperti pendidikan, agama dan bahasa (hal. 310).

(2) Permasalahan Politik

Sebagaimana yang terjadi di daerah-daerah lainnya di Indonesia, ada beberapa problematika kepartaian di propinsi Maluku yang masih belum dapat dituntaskan hingga saat ini. Pertama, masih bekerjanya struktur kepartaian yang sangat sentralistik dan mempunyai hubungan organisatoris yang bersifat komando dari atas ke bawah. Struktur ini menempatkan Jakarta sebagai tingkatan yang paling utama dan menentukan dalam mengontrol dan mengendalikan anggotanya, termasuk dalam urusan-urusan yang terjadi di tingkat lokal. Struktur kepartaian seperti ini sudah berlangsung sejak masa Orde Baru, terutama di partai-partai politik warisan Orde Baru seperti Golkar dan PPP. Akan tetapi, partai-partai politik yang tumbuh pada masa reformasi pun -- seperti PDIP (Partai Demokrasi Perjuangan), Partai Demokrat, PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) -- cenderung mengikuti pola yang sama. Hampir seluruh partai politik yang ada di Maluku, kecuali PKS atau Partai Keadilan Sejahtera¹⁹ (itupun dengan catatan,²⁰ otonomi pengurus lokal dalam menentukan laju kerja partai di daerah hampir dikatakan tidak ada. Gejala ini sangat kasat mata saat pemilihan anggota DPRD baik di tingkat propinsi, kabupaten/kota. Restu dari Jakarta merupakan tiket penentu bagi para calon anggota legislatif lokal untuk bisa menduduki kursi di lembaga perwakilan di wilayah masing-masing. Pemilihan tanda gambar

¹⁹ Para kader partai PKS yang akan menjadi calon anggota DPRD, baik yang di tingkat propinsi, maupun yang di tingkat kabupaten/kota, wajib mengikuti pemilihan langsung di tingkat lokal. Nama-nama kader partai yang lolos dalam pemilihan "lokal-terbatas" ini kemudian dibawa oleh pengurus partai tingkat lokal ke pemilu legislatif. Pengurus pusat dalam hal ini hanya menjadi semacam legislator atas putusan yang dibuat oleh pengurus daerah.

²⁰ Meskipun demikian, PKS tidak memungkiri bahwa dalam proses rekrutmen anggota legislatif, para calon mereka juga diminta untuk menyerahkan uang dalam jumlah tertentu, walau tidak sebesar partai-partai lainnya. Dana yang terkumpul itu digunakan untuk membiayai kampanye serta konsolidasi partai dalam upaya memenangkan calon yang diusungnya.

langsung oleh masyarakat seolah tidak berarti apapun lantaran nomor urut calon serta penentuan calon dalam daftar pemilu masih sepenuhnya berada di tangan partai politik yang bersangkutan. Akibatnya, menjadi suatu kelaziman ketika menjelang pemilu legislatif, para calon wakil rakyat tidak hanya disibukkan dengan acara kampanye untuk penggalangan massa pemilih, tetapi juga harus mondar-mandir ke Jakarta guna mendapatkan restu dari pengurus DPP partainya dalam bentuk 'nomor urut jadi'. Untuk itu sang calon biasanya harus menyetorkan sejumlah uang pada pengurus pusat maupun daerah untuk memperlancar proses pencalonannya. Prosedur tersebut mengakibatkan terangkatnya calon-calon yang tidak kapabel, tingkat popularitas atau akseptabilitas sosialnya sebagai anggota dewan rendah. Banyak sekali energi yang dikeluarkan para politisi agar mereka terpilih menjadi anggota dewan, namun semua itu pada dasarnya untuk tujuan-tujuan individu atau kelompok mereka sendiri, dan bukan untuk menyelenggarakan proses pemerintahan yang memberikan manfaat bagi rakyat di daerah. Dengan demikian tidaklah mengherankan jika pada akhirnya anggota DPRD di tingkat propinsi, kabupaten/kota lebih merupakan wakil bagi dirinya sendiri, ketimbang sebagai wakil partai politik atau wakil rakyat.

Problematis kedua adalah adanya tokoh sentral yang masih menjadi standar satu-satunya bagi bangunan partai politik di Indonesia. Tokoh sentral inilah, yang karena inisiatifnya sendiri maupun justru diminta dari semua tingkatan struktur yang ada, akhirnya bersifat sangat dominan terhadap semua persoalan mulai tingkat pusat sampai tingkat lokal. Dengan demikian, tidaklah mengherankan jika kemudian terjadi pola dominasi dan ketergantungan yang sangat besar kepada peranan tokoh sentral yang berada di pusat dalam soal-soal lokal. Fenomena ini sangat terlihat dalam kasus pemilihan Bupati Halmahera Barat dan Maluku Tengah dalam pilkada 2007. Tokoh sentral partai sangat menentukan kemana dukungan partai di tingkat pusat dan lokal diberikan.

Ketiga, hampir semua partai politik yang ada di wilayah Maluku masih berkonsentrasi pada agenda-agenda besar di tingkatan

nasional. Tidak banyak partai politik yang mengkonsentrasikan agendanya pada tingkatan lokal. Hal ini terlihat dari kampanye para calon anggota legislatif pada pemilu tahun 2004 maupun kampanye para kandidat kepala daerah yang baru-baru ini terjadi, di mana tema yang diusung adalah masalah-masalah yang bersifat sangat makro dan sangat Jakarta-sentris, sementara masalah-masalah lokal seperti persoalan pengungsi, penataan segregrasi pemukiman akibat konflik yang hingga kini belum terselesaikan dengan baik, tak ada yang menyentuh atau mengusungnya sebagai tema kampanye mereka.²¹

Keempat, minimnya kapabilitas partai politik dan para politisi lokal untuk mengkonsentrasikan agendanya di tingkat lokal, meskipun tingkat pendidikan rata-rata para politisi tersebut adalah sarjana. Ini dikarenakan, selain oleh faktor-faktor sebagaimana telah disebutkan di atas, juga karena kurangnya pengalaman mereka sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah, dan pada masa era reformasi, anggota DPRD setempat lebih banyak didominasi oleh kalangan muda, sementara proses kaderisasi di dalam partai sangat lemah.

Kelima, prolematik lain yang patut dicermati dalam kaitannya dengan penguatan kelembagaan di tingkat lokal di Maluku pada saat ini adalah munculnya ketegangan atau konflik antara DPRD dengan birokrasi yang disebabkan oleh adanya konflik kewenangan dalam mengeluarkan suatu keputusan. Potensi ketegangan dalam konteks ini muncul karena sistem perundang-undangan tidak memberi batasan yang jelas antara materi kebijakan publik yang harus diatur dengan keputusan gubernur, bupati/walikota, yang merupakan kewenangan kepala pemerintahan, dengan materi yang harus diatur dengan peraturan daerah, yang merupakan kewenangan anggota dewan perwakilan.

Berbagai persoalan kepartaian di atas pada hakekatnya memperlihatkan sebuah struktur yang tidak memberikan tempat bagi diakuinya atau diakomodasinya representasi kelompok minoritas.

²¹ Wawancara dengan akademisi di Ambon, Juni 2007.

Padahal, seperti telah dikemukakan di atas, dalam masyarakat multi-etnis seperti Indonesia –atau Maluku dalam skala lebih kecil– ketiadaan ruang ekspresi dan representasi bagi kelompok-kelompok etnis (ataupun agama) menyebabkan banyak kepentingan mereka yang menjadi tidak tersalurkan dengan baik. Hal inilah yang pada tahap selanjutnya menimbulkan konflik yang dapat terakumulasi dan meletus menjadi konflik kekerasan sebagaimana terjadi pada periode 1999-2001 di Maluku. Prinsip *power sharing* yang diperkenalkan dalam model *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal pada hakekatnya diarahkan untuk membuka ‘ruang tertutup’ tadi. Melalui pemberian kursi legislatif bagi kelompok minoritas – baik dengan meniru model Mauritius, maupun dengan sistem representasi lainnya, diharapkan bisa menjadi insentif bagi ‘kelompok yang kalah’ atau kelompok minoritas untuk bekerja di dalam sistem daripada melakukan konfrontasi terhadap pemerintah di luar sistem melalui tindakan kekerasan atau anarkis yang tidak menghargai keberadaan pemerintah dan hukum nasional. Dengan kata lain, prinsip *power sharing* yang diterapkan kepada kelompok minoritas akan bisa mengurangi konflik kekerasan dan memberikan rasa keadilan bagi seluruh warganegara.

(3) Permasalahan Organisasi Kemasyarakatan

Dalam kasus konflik Maluku, *Civil Society Organizations* (CSO) memainkan peranan yang sangat besar dalam mempertahankan maupun memadamkan konflik di Maluku. CSO digunakan untuk menggambarkan kelompok-kelompok yang ada di masyarakat, baik kelompok NGO Internasional (NGO), LSM lokal, kelompok media, lembaga keagamaan (MUI atau Majelis Ulama Indonesia, KWI atau Kongres Wali Gereja Indonesia dan juga GPM atau Gereja Protestan Maluku), adat, organisasi massa²² atau organisasi akar rumput, seperti

²² Organisasi massa yaitu organisasi masyarakat yang memiliki hubungan erat dengan partai politik ataupun institusi keagamaan seperti misalnya kelompok Fatayat NU, Gerakan Banteng Muda PDI-P dan lain sebagainya

organisasi perempuan ataupun CBO's (*Community Based Organization*). Kebanyakan dari NGO yang ada di Maluku dimotori oleh badan-badan PBB, seperti misalnya UNDP, UNHCR, ILO, World Vision ataupun oleh badan-badan internasional berlatar belakang profesi seperti MSF, atau keagamaan, seperti misalnya JRS (*Jesuit Refugee Services*), CRS (*Catholic Refugee Services*). LSM lokal ataupun LSM daerah yang banyak bermunculan ketika konflik mulai merebak, bersama-sama LSM nasional, biasanya menjadi subkontraktor atau implementator dari NGO asing untuk aktivitas-aktivitas tertentu.

Temuan di lapangan menggambarkan bahwa keadaan 'stateless' dirasakan oleh sebagian besar masyarakat selama masa konflik. Aparat penegak hukum, kantor-kantor pelayanan publik boleh dibilang lumpuh. Negara tidak mampu lagi melindungi rakyatnya, sehingga mau tidak mau rakyat harus mengambil peran aktif hanya untuk sekedar mempertahankan kehidupan mereka. Tidaklah mengherankan bahwa CSO bagaikan jamur di musim hujan selama masa konflik, banyak CSO bermunculan untuk menangkap peluang ekonomis yang ditawarkan oleh berbagai donor di dalam dan di luar negeri. Kelompok adat yang sempat "mati suri" dengan adanya UU No. 5/1974 tentang Pemerintahan Desa, sekonyong-konyong memperoleh darah segar ketika konflik berkecamuk. Kelompok yang tadinya menjadi subordinasi dari institusi formal di teritori kehidupan mereka mulai memainkan peranan yang lebih aktif. Berbagai peran yang sudah diambil CSO selama masa konflik antara lain adalah:

- Pelayanan publik seperti memberikan bantuan medis, kesehatan, pangan ataupun pendidikan.
- Manajemen konflik dan upaya perdamaian seperti misalnya upaya penyelesaian adat untuk memadamkan konflik yang sedang bergejolak.

Namun demikian, masih banyak masalah-masalah sosial di Maluku yang masih belum tertangani hingga saat ini. Masalah-masalah itu adalah: (1) Tingginya angka kemiskinan dan pengangguran di Maluku, khususnya paska konflik, yang berimplikasi

pada besarnya urbanisasi dari desa ke kota Ambon, jurang kaya dan miskin, serta menyebabkan kecemburuan sosial antara orang lokal dengan pengusaha Cina dan pendatang; (2) Masalah kepemilikan tanah dan perbenturan dengan perusahaan-perusahaan swasta di daerah (misalnya Maluku Utara), (3) Masalah pengungsi yang hingga saat ini belum terselesaikan; (4) Konflik yang lalu juga menyisakan permasalahan 'trust' di antara *stakeholders*, yaitu kubu-kubu, baik secara etnis maupun agama. Selain itu juga terjadi pergeseran dari bias agama menjadi bias etnis pada tataran akar rumput; (5) Masih seringnya elit politik menggunakan isu etnis dan adat untuk menumbuhkan sentimen tertentu, termasuk politisasi masalah keagamaan di kalangan birokrat. Misalnya, terjadi beberapa insiden yang mengatasnamakan gerakan separatisme (tari cakalele pada hari Gerakan Keluarga Nasional); (6) Lemahnya aspek penegakan hukum, khususnya dalam konflik sumber daya alam, (7) Marak dan tingginya tingkat korupsi di birokrasi; (8) Masalah trauma dan balas dendam; (9) segregasi sosial dan sektarianisme yang kadang-kadang justru dimotori oleh lembaga keagamaan setempat. Kesemua ini erat kaitannya dengan kurangnya peran institusi lokal-formal²³ di Maluku untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial tersebut.

Kurangnya peran institusi lokal-formal ini pada dasarnya dikarenakan: (a) Program-program pemerintah yang tidak sensitif terhadap kebutuhan daerah setempat; (b) Kurangnya transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik yang ada²⁴

²³ Kepemimpinan lokal secara formal di tingkat desa adalah kepala desa yang biasanya dipilih secara langsung oleh warga desa. Fungsinya adalah untuk *mensupport* program pembangunan yang bertujuan untuk memperbaiki kesejahteraan sosial warganya.

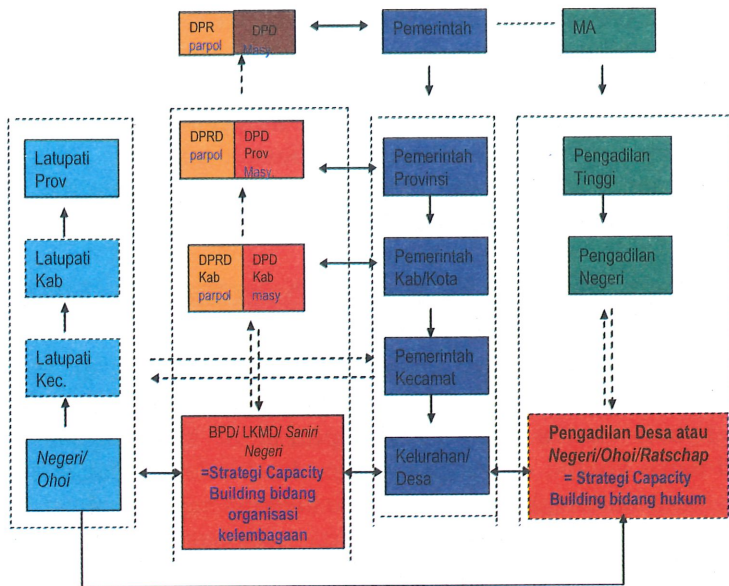
²⁴ Pada tingkat desa, wakil-wakil masyarakat duduk di LKMD dan fungsi LKMD adalah untuk memformulasikan rencana besar perkembangan desa (anggaran, sektor-sektor unggulan, target yang ingin dicapai dan peningkatan kesejahteraan sosial). Akan tetapi peran LKMD ini terbatas pada desa masing-masing, dan tidak ada koordinasi dengan desa lain dalam hal perencanaan, anggaran dan lainnya yang penting bagi

(misalnya dalam pembuatan perda kembali ke *negeri* No. 14 yang diluncurkan tahun 2005); (c) Favoritisme terhadap kelompok yang mendominasi birokrasi; (d) Miskinnya koordinasi antara pemerintah propinsi dan kabupaten, serta kerja sama antar sektor dalam pemerintahan; (e) Kurangnya keberadaan pemerintah pusat di daerah-daerah yang terpencil; (f) Lemahnya sumber daya manusia yang tersedia; (g) Minimnya rasa saling percaya di antara PNS sendiri; serta (h) Wakil-wakil rakyat yang ada tidak merepresentasikan warga. Kesemua ini pada akhirnya menimbulkan krisis kepercayaan terhadap kepemimpinan lokal-formal. Dalam hal ini, seperti halnya pergerakan akar rumput bisa dan perlu menjadi *pressure group* yang secara politis bisa melakukan koreksi-koreksi terhadap sistem kepemimpinan dan kinerja kepemimpinan lokal-formal. Pertanyaannya adalah: bagaimana caranya agar kelembagaan Non Pemerintah (LSM) bisa secara konsisten menjadi *pressure group* yang dibutuhkan?

Dari hasil analisa sementara di tahun sebelumnya (2007), bertolak dari ketiga permasalahan di atas, ada 3 (tiga) alternatif strategi yang ditawarkan oleh tim peneliti untuk dikembangkan bagi penyelesaian konflik di Maluku. Secara konseptual ketiga alternatif strategi tersebut bisa dijabarkan sebagai berikut:

peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat di tingkat kecamatan, kabupaten/kota dan propinsi.

Skema model *capacity building*



1. Alternatif Strategi Penguatan Kelembagaan Lokal di Bidang Hukum

Strategi yang ditawarkan adalah sebuah upaya untuk menarik lembaga *judiciary* di tingkat lokal untuk masuk ke dalam *mainstream* sistem *judiciary* negara Indonesia. Selain urgensi untuk merekognisi, menarik dan menempatkan struktur adat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai strategi penataan *power sharing* yaitu antara pemerintahan negara baik pusat/daerah (formal) dengan struktur

masyarakat adat (non-formal), salah satu strategi untuk penataan *power sharing* yang dapat dilakukan di bidang hukum adalah dengan memberikan peluang dibentuknya lembaga/institusi peradilan tingkat lokal. Jika hal ini kita lihat melalui perspektif regulasi otonomi daerah, maka strategi ini tidaklah mustahil untuk dipikirkan. Dalam rangka *power sharing* antara pemerintah dan adat, perlu untuk memberikan kewenangan pada lembaga adat untuk mengurus bidang-bidang tertentu dalam keperdataan (keluarga, sengketa tanah adat, etc), dan jika dimungkinkan juga dalam hal-hal tertentu di bidang pidana (zinah, pelanggaran sasi, kriminal ringan seperti pencurian ternak, dan lain-lain). Pertanyaannya kemudian, apa yang bisa dilakukan untuk menarik dan menempatkan institusi peradilan lokal di Maluku dalam sistem *judiciary* Indonesia yang formal?

2. Alternatif Strategi Penguatan Kelembagaan Lokal di Bidang Politik dan Birokrasi

Salah satu strategi dalam pengelolaan konflik di Maluku dalam bidang politik adalah dengan membangun institusi demokratis yang disusun secara tepat melalui penguatan kelembagaan lokal seperti partai politik, dewan perwakilan dan birokrasi. Dalam sistem politik yang menerapkan pembagian kekuasaan seperti halnya partai politik, lembaga perwakilan, serta lembaga pemerintahan, pengambilan keputusan idealnya dilakukan melalui konsensus. Semua kelompok etnis di satu wilayah harus dilibatkan dalam institusi-institusi politik yang ada, dan terutama kaum minoritas harus dijamin pengaruhnya dalam pembuatan kebijakan mengenai isu-isu sensitif dan strategis (kebijakan publik) seperti pendidikan. Agar demokrasi dengan sistem pembagian kekuasaan dapat bekerja, perlu suatu kelompok yang moderat yang cukup kuat-melibatkan baik elit politik maupun elit masyarakat, yang mendukung konsistensi secara pragmatik dalam masyarakat multi etnik. Kelompok moderat yang memiliki komitmen untuk membagi kekuasaan dalam demokrasi multi-etnik harus bisa menahan tekanan yang timbul dari politisi

radikal dan masyarakat yang termobilisasi pada perbedaan etnik sebagai cara menuju kekuasaan.

Beberapa variasi pendekatan demokrasi dengan pembagian kekuasaan adalah: Pertama, pendekatan kelompok fondasi. Pendekatan ini sangat bergantung pada akomodasi oleh para pemimpin etnik di pusat politik dan adanya jaminan otonomi kelompok dan hak-hak minoritas. Institusi penting dalam hal ini adalah federalisme dan penyerahan kekuasaan kepada kelompok-kelompok etnik di wilayah yang mereka kendalikan, veto minoritas terhadap isu-isu yang memiliki nilai penting bagi mereka, penciptaan koalisi besar dalam lembaga perwakilan rakyat serta proporsionalitas dalam lingkup kehidupan bermasyarakat. Pada kasus konflik di Maluku, pendekatan kelompok fondasi dalam kerangka demokrasi dengan pembagian kekuasaan mungkin hanya cocok diterapkan di wilayah Maluku Tengah dan Maluku Tenggara. Hal ini dikarenakan selain mobilitas penduduk setempat tidak terlalu tinggi dibandingkan dengan daerah lain, peranan dan kepatuhan adat serta homogenitas kelompok relatif masih sangat tinggi. Di dua wilayah ini, peranan tokoh adat juga sangat sentral sehingga legitimasi kekuasaan pada mereka cukup tinggi. Pada kondisi yang demikian, maka kohesivitas kelompok serta identifikasi penentuan kelompok fondasi lebih mudah. Beberapa pilihan strategis yang bisa diambil terkait dengan pendekatan fondasi kelompok ini adalah: (1) Memberikan otonomi wilayah kepada kelompok etnik dan menciptakan tatanan konfederasi; (2) Menerapkan jaminan konstitusional untuk menjamin tingkat minimal perwakilan (kuota) kelompok dalam setiap tingkat pemerintahan; (3) Menerapkan perwakilan proporsional kelompok dalam pemilihan birokrasi administratif, yang didalamnya mencakup pembuatan kebijakan yang berorientasi pada konsensus dalam lembaga eksekutif; (4) Menerapkan sistem pemilihan yang proposional dalam kerangka kedaerahan. Dengan demikian, pilihan sistem kepartaian yang sekarang ada, yang bercirikan nasional,

tidaklah cocok. Pada dua wilayah ini, sistem kepartaian yang harus dibangun mestinya bertumpu pada sistem partai lokal.²⁵

Sebaliknya, untuk Kota Ambon dan Ternate, yang memiliki tingkat fragmentasi tinggi dalam struktur masyarakatnya, pendekatan fondasi kelompok dalam proses pembagian kekuasaan tidaklah cocok. Perwakilan kelompok-kelompok etnik dalam institusi politik sebaiknya dihilangkan dan diganti dengan pendekatan kedua yang bersifat integratif. Ini dikarenakan pendekatan integratif lebih bersifat mendorong munculnya koalisi multi-etnik (terutama dalam partai politik dan lembaga perwakilan rakyat) untuk menciptakan insentif bagi para pemimpin politik serta mengurangi tekanan pada tema-tema etnik yang memecah-belah, serta meningkatkan pengaruh minoritas dalam pembuatan kebijakan yang strategis. Elemen-elemen pendekatan integratif mencakup sistem pemilihan yang mendorong kesepakatan-kesepakatan lintas batas etnis sebelum pemilihan umum, federalisme non-etnik yang tercermin pada pucuk-pucuk kekuasaan, serta kebijakan publik yang mendorong kesetiaan politik yang melintasi batas kelompok.

Dalam kaitan di atas, maka sistem kepartaian dan pemilihan lembaga perwakilan harus dibangun berdasarkan sistem proposionalitas, sehingga mampu mendorong partai-partai politik untuk mencalonkan kandidat-kandidat yang mencerminkan masyarakat yang majemuk. Selain itu, perlu perlu didorong penerapan sistem pemenang mutlak tapi bervariasi secara etnik dalam lembaga eksekutif, legislatif dan badan-badan pengambil keputusan administratif (seperti Bappeda). Sedangkan untuk sistem pemilunya, perlu didorong pembentukan koalisi pra pemilihan umum yang melampaui batas-batas etnis. Terakhir, perlunya menciptakan kebijakan publik dan hukum yang netral untuk menjamin tidak terjadinya diskriminasi identitas atau afiliasi keagamaan. Salah satu

²⁵ Timothy D. Sisk, "Democracy and Distribution of Power" dalam Peter Harris and Ben Reilly, *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Option for Negotiators*, (dikutip dari Signum, Ljubljana, 2000).

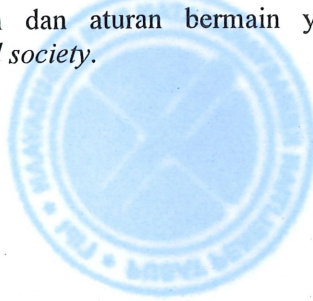
pilihan strategi penguatan institusi lokal dalam proses pemekaran wilayah ini dapat dilakukan dengan cara menerapkan metode *representative bureaucracy* sebagai mekanisme negosiasi bagi kompetisi etnis pada birokrasi lokal. Melihat fenomena kompetisi etnis yang semakin terbuka dalam tubuh birokrasi lokal, tawaran akan ide *representative bureaucracy* dalam masyarakat yang plural seperti Indonesia menjadi perlu untuk diperhatikan dan dipertimbangkan. *Representative bureaucracy* bisa menjadi mekanisme negosiasi yang tepat bagi kompetisi etnis di birokrasi pada level lokal.

3. Alternatif Strategi Penguatan Kelembagaan Lokal di Bidang Organisasi Kelembagaan Kemasyarakatan

Penguatan kapasitas pada ranah *governance* di antaranya adalah dengan menegaskan kembali fungsi pengaturan *government* terhadap aspek-aspek *non-government*. Dalam kaitan pengelolaan konflik, fungsi *government* harus diakui dan kembali ditegaskan sehingga menjadi efektif. *Government*, seperti dikemukakan oleh Jayasuriya dan Rosser, tetap menjadi salah satu unsur penting dalam *public policy*, *policy interaction* dan *deliberative democracy* (Jayasuriya dan Rosser, 2001:388). Tentu saja pengakuan pentingnya *government* tidak untuk menegasi pentingnya aktor dan institusi di luar *government*. Mengingat konteks pemerintahan Indonesia yang masih sangat kental diwarnai oleh patologi birokratis, kiranya upaya pemberdayaan penting untuk dilakukan. Salah satunya adalah dengan meningkatkan kapasitas managerial dan sumberdaya manusia yang duduk dalam jajaran birokrasi. Kapasitas *government* juga diperlukan untuk mengatur interaksi *public* dan *private* dalam penyelenggaraan kehidupan sosial, ekonomi dan politik (Jayasuriya dan Rosser, *ibid.*). Ketidaksempurnaan lembaga pemerintah diatasi dengan pembenahan, bukan dengan pemarginalan kelompok tertentu di ranah *governance*. Karena, lembaga *government*-lah yang memiliki otoritas dan kapasitas untuk membatasi eksesifnya penetrasi *pasar* serta mendorong keterlibatan *civil society* yang lebih luas didalamnya. Dari pengalaman desa Wayame, sebuah desa kecil di bagian utara Teluk

Ambon, dapat dilihat bahwa merupakan sebuah keharusan bagi sebuah institusi formal dan CSO di Maluku untuk bekerjasama. Secara umum maka dirasakan perlunya sebuah 'wadah' yang mampu menjembatani antara institusi formal maupun non-formal. Penguatan kapasitas *civil society* dan *social capital* bisa dilakukan dengan menyediakan ruang-ruang partisipasi yang luas. Penguatan *civil society* menjadi penting karena ia berdiri di antara negara dan pasar (Jayasuriya dan Rosser, loc.cit:391). *Civil society* harus diberi kebebasan untuk mengaktualisasikan dirinya sebagai wadah aktivitas sosial yang otonom. Ini tidak saja menjadi penting dalam kaitannya dengan penguatan demokrasi, tetapi juga dengan penguatan *social capital*, karena *civil society* adalah tempat bagi terbangunnya *trust* dan *network* sebagai inti dari *social capital*. Dengan ini, maka, segala bentuk segregasi sosial melalui konflik dan kecemburuan sosial dapat diatasi secara deliberatif dan demokratis. Oleh karena itu, institusi pemerintah lokal harus memiliki kemampuan memobilisasi *social capital* karena ia bersifat konstruktif melalui perluasan partisipasi dan *partnership*. Penguatan *safety net* adalah dengan mendukung *social policy* yang memungkinkan masyarakat menikmati fasilitas-fasilitas sosial seperti pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan. Setidaknya *social policy* akan memudahkan masyarakat memenuhi syarat konstitutif untuk berpartisipasi dalam pembangunan daerah. *Safety net* menjadi penting karena lembaga ekonomi dan sosial pada masyarakat di daerah yang terbentuk pada umumnya belum mapan, dan *safety net* adalah untuk mengamankan masa-masa transisi pemenuhan kebutuhan ekonomi dan fasilitas sosial mereka. Lebih jauh, *safety net* memiliki peran untuk membangun kohesi sosial dan *social capital* bagi lembaga kemasyarakatan yang masih *infant* (Jayasuriya dan Rosser, loc.cit: 392). Penguatan kapasitas *market* adalah dengan mendorongnya untuk berperan secara aktif dan positif dalam pembangunan daerah dengan cara yang bersahabat, atau dalam istilah Sen disebut *friendly*. Meski pengalaman ekonomi menunjukkan bahwa *market* lebih sering bersifat *predatory*, terutama di negara-negara berkembang, yang instrumen pengaturannya belum sempurna, akan tetapi, ini tidak berarti bahwa kita harus meniadakan

eksistensi *market* di daerah. Namun demikian, ada prasyarat penting untuk bisa mempersilahkan *market* masuk ke ranah lokal, yaitu dengan menyiapkan instrumen dan aturan bermain yang jelas sehingga ia tidak merugikan *civil society*.





BAB II

LANGKAH-LANGKAH PENYUSUNAN MODEL ALTERNATIF *CAPACITY BUILDING* KELEMBAGAAN DI KEPULAUAN MALUKU

Sebagaimana telah disinggung di atas, pada dasarnya ada 3 (tiga) tipe masyarakat di Kepulauan Maluku yang bereaksi secara berbeda terhadap konflik, yaitu masyarakat Ambon (dan/atau Maluku Tengah) dengan konfliknya yang berkepanjangan, masyarakat Maluku Utara yang konfliknya lebih cepat selesai namun sebelumnya meledak dengan kerasnya, serta masyarakat Maluku Tenggara yang berhasil menyelesaikan atau mengendalikan konflik kekerasan di antara mereka secara cepat atau dalam waktu yang cukup singkat. Kalau melihat kondisi yang ada di tiga wilayah – Maluku Utara, Maluku Tengah dan Maluku Tenggara tersebut, tampak bahwa konflik di Maluku Tengah di mana masyarakatnya lebih berkarakteristik ‘modern’, ‘heterogen’ dan ‘kompleks’ sebagaimana ciri masyarakat yang mempunyai solidaritas organik, cenderung berdarah-darah, berkepanjangan, dan rumit, sementara konflik di Maluku Tenggara – dan juga di Maluku Utara - yang bercirikan solidaritas mekanik, walaupun berdarah-darah, namun dapat diatasi dengan cepat pula karena adanya hubungan primordial dan emosional tadi.¹ Bertolak dari variasi kondisi di atas, maka untuk

¹ Dalam hal ini penting untuk memahami kembali pembagian Emile Durkheim tentang dua tipe solidaritas, yaitu ‘solidaritas mekanik’ dan ‘solidaritas organik’. Solidaritas mekanik didasarkan pada kesamaan atau kemiripan antara individual-individual yang, menurut Durkheim, diikat oleh rutinitas dan ritual umum sehingga pada akhirnya tercipta “kebersamaan emosional” yang seringkali dikaitkan dengan hubungan-hubungan primordial seperti agama, suku, ras dan pertalian darah. Hubungan seperti ini tampak jelas khususnya pada masyarakat pra-sejarah yang belum mengenal sistem pertanian. Sementara itu, solidaritas

masing-masing wilayah akan disusun model alternatif yang lokal-spesifik agar penerapannya bisa lebih tepat dan efektif. Sebelum penyusunan model alternatif untuk masing-masing wilayah dilakukan, di bawah ini akan diuraikan analisa awal dan strategi penyusunan yang telah dibuat tim peneliti berdasarkan hasil penelitian lapangan sejak tahun 2003.

2.1. Analisa Kondisi dan Strategi Penyusunan Model Alternatif Resolusi Konflik dan *Capacity Building* Kelembagaan Kepemimpinan Lokal di Maluku Tengah & Ambon

Adat istiadat Maluku Tengah berasal dari pulau Seram. Beberapa filosofi lokal yang terkenal antara lain adalah *Uli Siwa* dan *Pata Lima*, persekutuan antara gunung dan laut, dan masih banyak lainnya. Akan tetapi masing-masing daerah di Maluku Tengah memiliki beragam tata cara dan adat istiadat yang berbeda dari satu daerah ke daerah lainnya, termasuk perbedaan dalam hal *bahasa tanah*. Maluku memiliki 128 bahasa lokal yang masuk dalam rumpun Austronesia maupun non-Austronesia, dan 42 diantaranya berada di daerah Maluku Tengah². Dalam banyak hal, budaya Maluku Tengah diwarnai dengan semangat komplementer (saling melengkapi) antara agama Kristen dan Islam karena di daerah ini sudah terjadi perimbangan di antara kedua agama tersebut. Terdapat hubungan yang signifikan antara identitas keagamaan dengan *bahasa tanah*.

Daerah Maluku Tengah mulai memainkan peranan yang signifikan secara politik pada waktu penjajahan Belanda, sehingga

organik dibangun atas dasar saling ketergantungan antar individu yang terbentuk melalui "prinsip pembagian kerja" yang umum ditemukan dalam masyarakat industri, di mana keberlangsungan hidup masyarakat sangat tergantung pada kerja sama para individu untuk melakukan tugas mereka masing-masing yang pada hakekatnya saling melengkapi satu sama lain (<http://durkheim.itgo.com/solidarity.html>).

² Foley, Margaret & Ewing, Michael (2006) *Political Acts & Language Revitalization: Community & State in Maluku*.

tata cara, adat istiadat daerah Maluku Tengah, khususnya di *negeri-negeri* Kristen sangat dipengaruhi oleh kebudayaan Belanda. Oleh karena itu, pada jaman penjajahan Belanda, untuk *negeri* yang sudah menganut agama Kristen digunakan bahasa Melayu Ambon sebagai bahasa pergaulan sehari-hari. Hal mana didukung oleh pihak gereja yang mempergunakan bahasa Melayu Ambon sebagai bahasa pengantar untuk misa. Pada masa penjajahan Belanda tersebut, bahasa Melayu Ambon juga menjadi sebuah faktor pembeda antara kelompok Kristen dan Islam, dan prestise pengguna bahasa Melayu Ambon ini lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok Islam yang masih mempergunakan *bahasa tanah* sebagai bahasa pengantar mereka. Jadi tidaklah mengherankan apabila *bahasa tanah* untuk *negeri* Kristen sudah hampir tidak dapat ditemui lagi. Hanya ada satu *negeri*, yaitu *negeri* Allang, yang masih mempertahankan *bahasa tanah*³ dan juga bangunan *baileo* mereka⁴. Sementara untuk *negeri*

³ Namun perlu dicatat bahwa, dari 4000 penduduk di desa Allang, tinggal 2% penduduk yang masih bisa berbahasa *tanah*.

⁴ Kata *baileo*, atau sering juga disebut sebagai *baileu*, berasal dari kata “*bale*” atau “*balai*” yang dalam bahasa Melayu Maluku berarti “tempat pertemuan”. Fungsi *baileo* sendiri bisa menjadi sebuah tempat pertemuan bagi tetua adat ataupun warga *negeri* untuk membicarakan permasalahan yang mereka hadapi. Ataupun sebagai rumah adat yang biasanya digunakan untuk menyimpan benda suci, melakukan upacara-upacara adat, seperti pengangkatan raja, *kepala soa*, *kwang*, upacara *panas pela*, upacara *buka dan tutup sasi*, upacara *tutup atap baileo*, dan lain-lain. Boleh dikatakan bahwa semua benda yang ada di dalam *baileo* memiliki arti khusus. Pada awalnya *baileo* berfungsi seperti “rumah besar” yang ditinggali oleh beberapa keluarga. Bangunan *baileo* berbentuk segi empat dan biasanya terbuat dari kayu, tanpa jendela, dinding, ataupun pintu. Bangunan *baileo* dipercayai merupakan tempat tinggal arwah leluhur. Di dalam *baileo* biasanya terdapat mangkok air dan juga perlengkapan dapur lainnya yang dipercayai merupakan sesajen bagi leluhur. Di dekat *baileo* ditempatkan batu meja atau *batu pamali* seukuran 2 x 2 meter yang dipercayai memiliki kekuatan magis. Beberapa *baileo* dibangun di atas pilar kayu setinggi 2 meter, seperti yang bisa dilihat di *negeri* Allang, ataupun dibangun di atas sebuah fondasi yang lantainya terdiri dari pasir

ataupun batu-batuan dan dibuat lebih tinggi dari tanah sekitarnya seperti yang ada di negeri Laha. *Baileo* biasanya dibikin lebih tinggi dari sekitarnya karena dipercaya sebagai tempat tinggal leluhur, dan agar hewan tidak mengotorinya. Selain itu letaknya yang tinggi ini membuat warga masyarakat bisa mengikuti jalannya diskusi yang sedang terjadi di *baileo*. Terkait dengan posisinya tersebut maka kebanyakan *balieu/baileo* di Maluku Tengah maupun Kota Ambon hanya berupa bangunan dengan tiang dan atap tanpa kursi. Mereka yang akan melakukan musyawarah biasanya hanya menghamparkan tikar atas alas duduk, bahkan ada yang alasnya hanya menggunakan pasir laut. Hal ini menunjukkan bahwa siapapun yang akan melakukan pembicaraan di *balieu/baileo*, posisi mereka adalah sama, entah itu raja, anggota *saniri negeri* atau rakyat biasa. Kalaupun ada beberapa *balieu/baileo* yang menggunakan kursi seperti di *negeri Allang* (Maluku Tengah), maka kursi-kursi yang ditempatkan di ruang adat tersebut adalah sama bentuk dan sama tinggi. Di *balieu/baileo* tersebut semua *anak negeri* yang sudah dewasa dituntun untuk memahami bahwa *negeri* bukanlah milik seorang, sekelompok orang, juga bukan milik raja maupun *saniri*, tetapi milik bersama. *Negeri* harus dijunjung bersama-sama dalam suka maupun duka, serta dibangun bersama. Dilihat dari letak *batu pamalnya*, *baileo* bisa dikategorikan ke dalam kelompok *Patasiwa* atau kelompok *Patalima*. Apabila *batu pamali* diletakkan lebih dekat ke arah laut maka *baileo* tersebut masuk dalam kelompok *Patasiwa*. Sementara apabila *batu pamali* diletakkan lebih ke arah darat (gunung), *baileo* yang bersangkutan masuk dalam kelompok *Patalima*. Selain itu juga, apabila *baileo* dibangun di atas pilar kayu, maka ia akan masuk dalam kelompok *Patasiwa*, sedangkan apabila dibangun di atas tanah, maka ia akan masuk dalam kelompok *Patalima*. Salah satu *baileo* tertua di pulau Saparua adalah *baileo negeri Nolloth*. Karena Nolloth adalah negeri Kristen (*Patasiwa*) maka *batu pamalnya* menghadap ke arah laut. Bangunan *baileo* ini terbuat dari papan dan letaknya ditunjang oleh pilar-pilar kayu setinggi lebih kurang 1 meter. *Baileo* ini didirikan tahun 1653, dan diberi nama sesuai dengan nama leluhur orang Nolloth, yaitu '*Simalua Palemahu*'. Nama *baileo* tidak bisa disebutkan secara sembarangan dan hanya bisa disebutkan pada saat upacara-upacara adat secara lengkap. Selain dari konsep *Patasiwa* dan *Patalima* maka kelompok-kelompok penting yang ada dalam *negeri* tersebut biasanya dipresentasikan dalam pilar-pilar yang ada di dalam

baileo. Dalam pertemuan adat, wakil dari masing-masing kelompok akan berdiri di dekat pilarnya masing-masing. Pilar kayu *baileo* Nolloth, misalnya terbagi dalam 2 bagian, yaitu: *tiang parentah* dan *tiang mauweng*. *Tiang perintah* merupakan perwakilan dari *kepala-kepala soa* dan juga sistem pemerintahan *negerinya* (Raja, *Kapitan*). Sementara *tiang mauweng* merupakan perwujudan dari pendamping aparat pemerintahan, seperti pendeta-pendeta adat. Sementara di *negeri* Haria, bagian luar *baileonya* ditumpu oleh 21 tiang dan di bagian tengah ditumpu oleh 6 tiang. Ke 6 tiang itu merupakan lambang untuk *kepala-kepala soa* di Haria, yaitu Manuhutu, Latupeirissa, Hattu, Sahuleka, Souhoka dan Souisa. Sementara 21 tiang melambangkan *patih* atau raja yang berada di bawah pimpinan Thomas Matulesy dan ikut menandatangani proklamasi Haria pada tahun 1817, yaitu ketika raja-raja sepakat mendukung pemberontakan Pattimura terhadap Belanda. Para raja dari Seram, Haruku, Nusalaut dan juga Saparua berkumpul bersama di *baileo* Haria tersebut. Secara umum keberadaan sebuah *baileo* dapat merepresentasikan proses demokratisasi yang ada di dalam masyarakat Ambon. Masyarakat yang hidup di dalam satu daerah, baik *anak adat* maupun pendatang yang dikenal sebagai orang *Burger* atau *Borgor*, memiliki wakil-wakilnya. Di daerah Nolloth, misalnya, pilar *baileo* merepresentasikan 8 kelompok *soa*, dimana 7 di antaranya merupakan *soa asli* dan 1 sisanya adalah *soa bebas* (pendatang). Proses pengambilan keputusan yang di dalam *baileo* sendiri dilakukan secara musyawarah dan bisa dilihat oleh seluruh masyarakat *negeri* yang bersangkutan. Hal tersebut dimungkinkan karena disain *baileo* yang terbuka, tidak dibatasi oleh tembok, pintu ataupun jendela. Keberadaan *baileo* yang mengandung unsur rumah adat dan juga sebagai tempat pertemuan memperkuat fungsinya yang sangat strategis dalam proses pengembangan adat masyarakat setempat. Semua keputusan-keputusan penting yang menyangkut harkat hidup orang banyak seringkali dihasilkan dari *baileo*. Materi perbincangan, keputusan maupun pelaksanaan hasil musyawarah yang dilakukan di *balieu/baileo* bersifat sakral. Oleh karena itu, mereka yang melakukan musyawarah di tempat ini tidak boleh berbohong ataupun berdusta, baik dalam proses perbincangan dan membangun janji, maupun ketika melaksanakan isi kesepakatan yang dimaksud. Alasannya adalah, karena mereka akan selalu dikontrol dan dikenakan sanksi adat atas dirinya. Musyawarah Saniri Besar yang dilakukan di *balieu/baileo*

Islam *bahasa tanah* masih dipergunakan sebagai bahasa pengantar, walaupun pada kenyataannya anak muda dewasa ini lebih suka menggunakan bahasa Melayu Ambon sebagai bahasa mereka sehari-hari. Selain itu, harta pusaka peninggalan nenek moyang, dalam bentuk *baileo* pun masih dijaga dengan baik.

Secara umum, pengetahuan dan pemahaman tentang adat istiadat Maluku⁵ sangat bervariasi dari satu daerah ke daerah yang

tersebut sekaligus menjadi tradisi bagi *negeri* setempat untuk menentukan substansi dan distribusi peran para pemimpin serta aturan-aturan yang disepakati bersama untuk mengontrol pelaksanaan peran pemimpin tersebut. Dengan demikian, kesepakatan yang dikembangkan dalam *balieu/baileo* adalah kesepakatan yang bersifat dialogis, bukan instruktif maupun mobilisasi. Mekanisme ini tentu saja sangat menguntungkan bagi pengelolaan konflik yang terjadi, khususnya di tingkat *intra-negeri*. Pada masa kerusuhan Ambon tahun 1999 – 2003, misalnya, pelbagai upacara adat juga dilaksanakan di *baileo* yang masih tersisa. Bentuk-bentuk upacara yang dilakukan pada saat itu sangat beragam, mulai dari upacara yang sifatnya berupaya untuk memadamkan konflik (upacara *panas pela*) hingga yang justru memanaskan suasana, seperti misalnya upacara pelepasan pasukan untuk memerangi *negeri* lawan.

⁵ Secara umum, adat istiadat yang dikenal antara lain:

- (a) Adat istiadat untuk tata cara perkawinan (melamar atau masuk minta, bayar harta atau tebus sang gadis dari orang tua, keluarga, dan dari *negerinya*, serta diakui sebagai anggota keluarga dari pihak sang suami atau dikenal dengan nama masuk *matarumah*)
- (b) Adat istiadat untuk tata cara pelantikan raja pada suatu *negeri*.
- (c) Adat istiadat untuk melindungi sumber-sumber daya alam serta hasil hutan dan kebun atau yang lebih dikenal dengan nama *sasi*
- (d) Adat istiadat untuk saling membantu antar sesama warga atau yang lebih dikenal dengan nama *Maano* dan juga *Badati*.
- (e) Adat istiadat untuk berkumpul bersama dalam membicarakan suatu perkara (musyawarah *negeri*)
- (f) Adat istiadat untuk memecahkan suatu perkara, khususnya yang berhubungan dengan masalah perdata (pengadilan *negeri*)
- (g) Adat istiadat untuk menghibur keluarga yang berduka (malam duka cita)

lainnya⁶. Bisa dikatakan bahwa di daerah *urban* (perkotaan dengan penduduk yang heterogen) seperti misalnya di kota Ambon, rata-rata penduduk kurang mengetahui dan memahami adat istiadat daerahnya dibandingkan dengan mereka yang tinggal di daerah pedesaan. Penduduk di pulau Ambon kebanyakan hanya mengetahui sistem kekerabatan mereka (*hubungan pela*⁷ dan *gandong* atau hubungan

(h) Adat istiadat untuk memelihara hubungan kekerabatan dan persaudaraan antar negeri (*pela* dan *gandong*)

(i) Adat istiadat untuk melindungi *negeri* dari ancaman dan bahaya (*kunci negeri*) karena peperangan, atau karena *negeri* lain mau menyerang *negeri* yang bersangkutan.

Adat istiadat di atas banyak dilaksanakan di *negeri* Kristen, sementara di *negeri* Islam juga dikenal beberapa adat istiadat yang berkaitan dengan upacara-upacara agama, seperti misalnya upacara *cuci negeri* dan rumah pusaka yang biasanya diadakan sebelum bulan puasa. Selain itu juga dikenal adanya upacara-upacara yang sifatnya merayakan saat-saat penting dalam kehidupan seseorang, selain kematian dan perkawinan, yakni: kelahiran dan masa akil balik.

⁶ Kondisi sosial politik pada suatu periode waktu tertentu memberikan pengaruh yang penting terhadap tingkat pengetahuan dan pemahaman adat istiadat setempat. Misalnya banyak terjadi perubahan pada jaman penjajahan Jepang dalam hal tata cara perkawinan, mengingat terbatasnya pengadaan barang-barang. Misalnya, kebutuhan akan *kain gandong* diminimalisir supaya bisa terjangkau oleh keluarga yang akan menikahkan anaknya. Selain itu juga banyak barang-barang serah-serahan yang digantikan dalam bentuk uang karena alasan kepraktisan.

⁷ *Pela* - Hubungan kerjasama antara dua buah *negeri*. Hubungan *pela* ini terkait dengan sejarah masa lalu. Jenisnya antara lain adalah (1) *Pela keras* (*Pela Tuni*) yang terdiri dari *pela tumpah darah* dan *pela batu karang*. (2) *Pela Tempat Sirih* -persahabatan. (untuk lebih jelasnya, lihat hasil penelitian LIPI tahun I/2003). Sekarang ini *pela* hanya ditemukan di antara *negeri-negeri* Kristen, atau antara *negeri* Islam dan *negeri* Kristen, namun tidak ditemukan di antara *negeri-negeri* Islam, kecuali di Hitu-Hatuhaha.

kekeluargaan⁸), termasuk tata cara perkawinan yang kini lebih didominasi oleh warna keagamaan, baik Kristen maupun Islam. Bagi daerah di luar kota Ambon, seperti misalnya di kepulauan Lease, terdapat beragam tata cara yang masih menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari, seperti tata cara pengelolaan sumber daya alam, di samping upacara-upacara besar seperti: upacara kelahiran, upacara inisiasi untuk anak-anak yang akan menginjak dewasa, upacara kematian, upacara pengukuhan sebagai kepala pemerintahan. Selain itu juga banyak upacara-upacara penting lain, seperti upacara hari besar agama yang diwarnai oleh adat seperti misalnya *cuci negeri* sebelum bulan puasa.

Sejauh ini adat istiadat yang tersisa hanyalah adat istiadat yang sifatnya ritual saja, sementara yang memiliki makna lebih mendalam sudah mulai dilupakan, seperti misalnya adat *Masohi* (tolong menolong)⁹ dan bermusyawarah (di *baileo*) untuk mencari jalan keluar permasalahan, sudah tidak lagi menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari. Untuk daerah perkotaan yang sudah sangat heterogen maka dapat dipastikan bahwa penggunaan adat istiadat hanya terjadi untuk saat-saat tertentu saja, seperti misalnya pada upacara-upacara perkawinan. Akan tetapi hubungan *pela* dan rata-rata masih diketahui dengan baik¹⁰, karena adalah suatu hal yang sangat penting dalam kehidupan sehari-hari untuk bisa mengetahui dari mana asal seseorang dan juga apa agama yang mereka anut. Tata cara pergaulan dalam kehidupan sehari-hari di Ambon memberikan ruang

⁸ Barangkali karena perkawinan untuk mereka yang terikat *pela keras* dan *gandong* tidak diperbolehkan.

⁹ *Masohi* - Walaupun memiliki arti sebagai 'kerjasama', namun pada pelaksanaannya kegiatan ini hanya diaplikasikan pada beberapa situasi khusus seperti misalnya proses penguburan, menaikkan atap, dan mengumpulkan hasil bumi.

¹⁰ Rata-rata responden dapat menyebutkan *negeri-negeri* yang memiliki hubungan *pela* dan *gandong* dengan *negeri* mereka. Biasanya pengetahuan *pela* dan *gandong* ini mereka peroleh secara turun menurun dari orang tua mereka.

bagi perbedaan tersebut.¹¹ Selain itu juga terlihat adanya penghormatan-penghormatan khusus bagi orang-orang yang berasal dari *soa parentah* ataupun yang menduduki posisi sebagai ‘raja’, yang biasanya disebut dengan sebutan penghormatan ‘Bapak/Ibu Raja (diikuti oleh nama *negeri* tempat mereka memerintah)’. Untuk daerah pulau Ambon, Lease, penghormatan semacam itu tidak membatasi gerak dan pergaulan sehari-hari mereka. Namun tidak demikian halnya dengan daerah pulau Seram, dimana *soa-soa parentah* ataupun *soa* penting lainnya mendapatkan kedudukan khusus dalam hubungan kemasyarakatan. Dalam pergaulan sehari-hari, dengan hanya menyebutkan *soa asal* mereka saja akan bisa menimbulkan sikap inferioritas dari *soa-soa* yang lebih muda dan yang secara hirarkis memang berada di bawah *soa parentah*.¹²

Saat ini walau sudah mengalami perubahan yang cukup besar, sistem pengelolaan sumber daya alam atau *sasi* masih dipraktekkan di daerah kepulauan Lease, Maluku Tengah. Pada beberapa tempat, sistem *sasi* secara adat sudah tidak bisa lagi dilakukan, sebagai gantinya maka dilakukan sistem *sasi* gereja/jemaat (sebagai contoh di *Negeri Allang*). Pendeta menggantikan fungsi kewang, untuk menetapkan *sasi* bagi sebuah daerah, dan setelah dilakukan upacara *sasi* maka tanda berupa salib dipasang pada pohon-pohon tertentu di daerah tersebut. Yang menarik adalah bahwa pengaruh agama Islam untuk sistem *sasi* ini sangat minim, sehingga tidak dikenal sistem *sasi* agama untuk *negeri-negeri* Islam, sistem *sasi* yang dikenal hanyalah sistem *sasi* secara adat. Permasalahannya sekarang kelembagaan pengawas *sasi* sudah tidak berjalan secara efektif seperti di masa lalu. Hal ini terjadi karena sejak dilaksanakannya UU No. 5/1979,

¹¹ Misalnya panggilan untuk seorang gadis yang beragama Kristen adalah ‘*usi*’, sementara untuk yang beragama Islam yang bersangkutan akan dipanggil ‘*caca*’

¹² Untuk *soa-soa* di bawah *soa parentah*, mereka diharapkan untuk memberikan penghormatan kepada *soa parentah*, misalnya dalam pembicaraan, tidak boleh menyanggah *soa parentah*, duduk pun harus lebih rendah.

kedudukan kepala pemerintah *Negeri*¹³ atau raja dihapuskan, dan kedudukan *Saniri Negeri*/Badan Permusyawaratan Negeri¹⁴ yang diganti namanya menjadi LMD (Lembaga Musyawarah Desa) hanya sebagai unsur penunjang penyelenggara Pemerintahan Desa dan mitra Kepala Desa. Kondisi ini telah menyebabkan Kepala Desa memegang semua kewenangan dalam pengelolaan kepemimpinan lokal tanpa

¹³ Pada umumnya sebuah *negeri* mempunyai sedikitnya tiga buah *soa*, dan *soa-soa* ini terbentuk dari beberapa *rumatau* atau *matarumah*. *Rumatau* adalah persekutuan genealogis yang terdiri dari beberapa keluarga yang berasal dari satu garis keturunan yang sama (menurut garis Bapak). Sekarang ini *rumatau-rumatau* yang menempati suatu wilayah *soa* bisa berasal dari keturunan atau asal-usul yang berbeda. Hal ini bisa terjadi karena politik pemindahan penduduk yang dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda. Akibat pergeseran ini, kepala *soa* saat ini tidak lagi memiliki wewenang atas nama hukum adat untuk bertindak atas nama *rumatau-rumatau* yang bergabung dalam *soa*-nya, kecuali pada *soa* yang hanya memiliki satu *rumatau*. *Negeri* sendiri lebih merupakan suatu persekutuan teritorial, masing-masing *negeri* dengan kedaulatannya sendiri, tidak ada yang saling membawahi. Setiap *negeri* seperti sebuah “republik kecil” dengan pimpinan yang mereka pilih sendiri. Karena batas masing-masing *negeri* tidak jelas, maka sering terjadi sengketa perbatasan di antara *negeri* yang satu dengan yang lainnya, dan seringkali berkembang menjadi “perang kecil-kecilan” yang meminta korban harta benda dan nyawa yang tidak sedikit.

¹⁴ *Saniri Negeri* atau *Saniri Lengkap* terdiri dari 12-15 orang. Keanggotaannya keanggotaannya terdiri dari pejabat-pejabat yang duduk dalam *Saniri Rajapatti* dan wakil-wakil dari *soa-soa*, tetapi bukan kepala *soa*. Selain itu keanggotaan *Saniri Negeri* dilengkapi juga dengan kepala-kepala adat dan tua-tua *negeri*, *kepala-kepala soa*, *tamaela ami haha*, tukang, para cendikiawan, *kewang darat*, *kewang laut*, dan petugas-petugas di bidang kerohanian. Fungsi dari kelembagaan ini adalah semacam badan konsultasi untuk *pamerintah* (raja) apabila hendak membuat suatu kebijakan. Jika akan membuat suatu kebijakan, raja (*pamerintah*) harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari *Saniri Negeri*. Apabila kebijakan yang dibuat oleh raja tidak mendapat persetujuan atau ditolak oleh *Saniri Negeri*, maka kebijakan tersebut tidak boleh dilaksanakan.

harus mempertimbangkan aspirasi masyarakat. Dengan diberlakukannya UU5/79 mengenai pemerintahan desa maka fungsi *baileo* pun diambil alih oleh kantor desa. Segala bentuk diskusi dan proses pengambilan keputusan tidak lagi dilakukan di *baileo*. *Baileo* yang tadinya merupakan sebuah tempat yang sakral mulai ditinggalkan oleh komunitasnya. Tidaklah mengherankan bahwa *baileo* di banyak *negeri* sekarang dalam kondisi yang sangat memprihatinkan, seperti misalnya di *negeri* Laha dan Tial. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, *Baileo* yang masih terpelihara dengan baik dapat ditemui di *negeri* Allang¹⁵.

¹⁵ Di dalam *baileo* tersebut disimpan sebuah perahu cepat (*arombae*), yang diletakkan persis di bawah atap. Di sana juga terdapat ukiran kayu seekor buaya yang merupakan simbol *negeri* Allang. Hingga saat ini *baileo* desa Allang ini masih dipergunakan untuk proses pengambilan keputusan desa, dan juga sebagai tempat pelaksanaan pelbagai acara adat. Untuk pengukuhan raja, biasanya proses dimulai dari kantor kepala desa, yang terletak dekat dengan *baileo* tersebut, untuk kemudian berpindah ke *baileo*, dan yang berakhir di gereja.

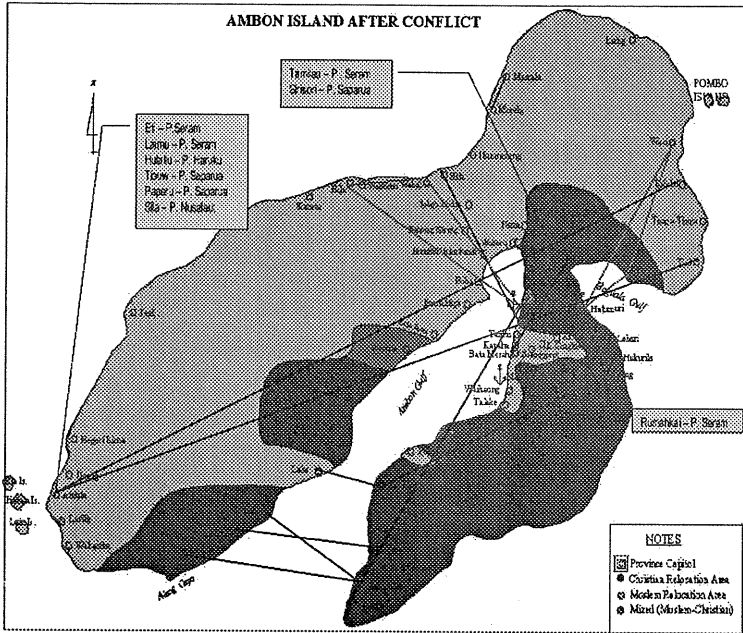


Figure 16 Ambon Island After Conflict

Secara adat fungsi *Saniri Negeri* adalah menetapkan peraturan *negeri*, serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam prakteknya di masa lalu, dan bahkan di beberapa *negeri* yang masih memiliki adat yang kuat, sampai hari ini *Saniri Negeri* juga memiliki fungsi eksekutor. Artinya fungsi *Saniri Negeri* tidak hanya menetapkan peraturan *negeri*, melainkan juga bisa membatalkan peraturan *negeri* yang sudah ada jika dalam prakteknya dianggap banyak merugikan masyarakat. Dengan demikian *Saniri Negeri* memiliki fungsi kontrol sekaligus penyeimbang bagi *Pemerintahan Negeri* atau *Saniri Rajapatti/ Rajapatih* (yang terdiri

dari *Pamerentah*¹⁶ atau raja, para kepala *soa* yang diangkat berdasarkan keturunan¹⁷ dan bukan atas dsar pilihan, kepala

¹⁶ *Pamerentah* adalah penjabat desa atau *negeri* yang memimpin jalannya pemerintahan *negeri*. Kata *Pamerentah* ini pada masa Belanda disebut pertama kalinya dalam Undang-undang, S. 1824-19 a, dimana istilah *pamerentah* disebut *regent*. *Pamerentah* merupakan kepala eksekutif sekaligus legislatif dari suatu *negeri*. Berdasarkan *Reglement op het Binnenlandsch Bestuur wen dat der Financia op Amboina en Onderhoorigheden*, seorang *pamerentah* dalam peraturan tersebut adalah orang pertama dari *negeri* yang bersangkutan yang langsung menerima perintah-perintah dari pemerintahan Belanda dan bertanggungjawab atas pelaksanaan *negerinya* sendiri. Berdasarkan susunan dan hieraki pemerintahan, maka *Pamerentah* dari suatu *negeri* di daerah Ambon dan Maluku Tengah dapat disamakan dengan kepala desa atau lurah di pulau Jawa. Jabatan *pamerentah* diperoleh melalui suatu pemilihan terbatas, karena yang memilih adalah *Saniri Lengkap* sebagai badan legislatif, bukan oleh seluruh rakyat. Hasil pemilihan di *Saniri Negeri* disampaikan kepada Residen. Kalau Residen tidak keberatan atas hasil pemilihan tersebut maka diterbitkanlah surat pengangkatan atas nama ratu dan disetujui Gubernur Jenderal. Surat pengangkatannya ditandatangani oleh Residen dengan dibubuhi materai seharga satu gulden. Pelantikan dan pengambilan sumpah dilakukan oleh *Controleur*, dan berita acaranya dicatat dalam upacara pengangkatan tersebut. Jika pada pemilihan pertama tidak diperoleh calon yang dikehendaki, maka diadakanlah pemilihan kedua. Jika pada pemilihan yang kedua juga masih belum didapat calon yang sesuai, maka Gubernur atau Residen dapat menunjuk/mengangkat sendiri calon yang disukainya tanpa melalui pencalonan lagi. Adapun syarat untuk dipilih sebagai calon *Pamerentah* adalah: (1) Sedapat mungkin diambil dari orang-orang yang terkemuka karena kelahiran atau keturunan, dan dari golongan-golongan orang-orang *Pamerentah*; (2) Jika menurut kebiasaan *Pamerentah* tidak harus diganti secara turun-temurun, maka haknya tetap didahulukan pada saudara laki-laki dari bekas *Pamerentah*, atau anak-anak dari saudara laki-laki jika si saudara laki-laki meninggal; (3) Jika pergantian *Pamerentah* di *negeri* itu diatur secara turun temurun, maka pertama kali pilihan dijatuhkan kepada anak laki-laknya. Apabila *Pamerentah* tidak memiliki anak laki-kali maka pilihan akan dijatuhkan pada saudara laki-

lakinya. Apabila keduanya tidak ada, maka pilihan bisa dijatuhkan pada anak laki-laki dari saudara laki-laki terdahulu yang pernah menjadi *Pamerentah*. Masa jabatan *Pamerentah* pada dasarnya tidak ditentukan batasannya. Ia bisa dijabat seumur hidup, namun sewaktu-waktu dapat diakhiri apabila yang bersangkutan mengundurkan diri secara suka rela, atau karena telah melakukan kejahatan menurut keputusan *landraad*, atau karena tidak cakap dalam menjalankan tugasnya. Sebaliknya, jika seorang *Pamerentah* dipandang cakap dan setia dalam menjalankan tugasnya, namun karena hal-hal di luar kesalahannya, misalnya karena usia lanjut atau penyakit yang dideritanya atau karena cacat sehingga ia tidak mampu menjalankan fungsi pemerintahan sehari-hari, maka ia tidak harus berhenti atau diberhentikan, tetapi dapat diangkat *Pamerentah* yang kedua sebagai pendamping yang bertugas menjalankan roda pemerintahan sehari-hari. Para *Pamerentah* dari masing-masing *negeri* sewaktu mereka diangkat diberi gelar yang satu sama lainnya tidak sama. Pada dasarnya perbedaan gelar tersebut lebih menunjukkan tingkatan atau martabat mereka terhadap pemerintahan Belanda. Jadi walaupun sama-sama menjabat sebagai *Pamerentah* namun penghargaan yang diberikan oleh pemerintah Belanda tidak sama terhadap mereka. Gelar-gelar tersebut adalah *Raja*, *Patty*, dan *Orang Kaya*. Gelar tertinggi adalah *Raja*, menyusul *Patty* dan yang terendah adalah *Orang Kaya*. Jadi gelar adalah juga lambang kebesaran dari strata *Pamerentah* suatu *negeri* dari kaca mata pemerintah Belanda. Selain dari gelar, masih ada tanda-tanda lain yang menunjukkan tingkat atau martabat *Pamerentah* tersebut, di antaranya sebuah tongkat jabatan, panji-panji dan payung kebesaran yang mereka miliki. Di dalam pasal 91 dan S.1824, 19a dikatakan bahwa pada waktu pengangkatan, setiap *Pamerentah* dengan memandang gelar masing-masing diberi tongkat jabatan atau tongkat kebesaran. Tongkat yang paling tinggi ada tongkat berkepala emas, kemudian disusul perak dan tembaga. Sedangkan dalam hal penggunaan panji-panji *negeri*, bagi *negeri* yang *Pamerentahnya* bertitel *Raja*, maka *negeri* itu berhak menggunakan warna emas atau oranye dalam panji-panji *negerinya*, jika gelarnya adalah *Patty*, maka warna panji-panji *negerinya* adalah putih, sedangkan untuk *Pamerentah* dengan gelar *Orang Kaya*, panji-panji *negerinya* hanya diperkenankan berwarna biru. Gelar yang diberikan pada *Pamerentah* pada dasarnya bisa berubah dari masa ke masa. Ia bisa meningkat (misal dari *Patty* menjadi *Raja*, demikian juga sebaliknya bisa

*kewang*¹⁸, seorang juru tulis dan *marinyo*¹⁹), suatu fungsi yang tidak lagi dihargai setelah UU No. 5/79 diterapkan. Bila fungsi *Saniri Negeri* diharapkan berjalan kembali sebagaimana seharusnya, termasuk dalam penerapan sistem *sasi*, maka menjadi penting untuk menetapkan kedudukan *Saniri Negeri* sebagai badan 'legislatif' desa. Jika mekanisme Rapat *Saniri Besar* yang dilakukan di Balieu/Baleo dapat diakomodasi, maka kekuasaan pemerintahan lokal tidak akan tersentralisasi di tangan satu orang. Walaupun sejak dikeluarkan perda Kembali ke *Negeri*, raja telah mengambil-alih kembali kepemimpinan lokal, namun apabila tidak disertai dengan dihidupkannya kembali kelembagaan *Saniri Negeri*, maka kondisi dimana kekuasaan terpusat pada satu orang tidak akan mengalami perubahan, bahkan hal ini mungkin malah menghidupkan kembali sistem feodalistik-absolut kerajaan di masa lalu.

diturunkan (dari Raja bisa menjadi *Patty* atau *Orang Kaya*). Peningkatan atau penurunan status gelar *Pamerintah* ini sangat tergantung dari penilaian pemerintahan Belanda tentang prestasi dan pengabdian mereka. Sebagai contoh, pada abad ke-15, raja *negeri* Hitumessing bergelar Raja karena ia menjabat sebagai Perdana Menteri Pemerintahan Adat Hitu, namun karena *negeri* ini pada masa pemerintahan Belanda dikenal sebagai *negeri* pemberontak, maka gelar yang diberikan kepada *Pamerintah negeri* ini hanyalah *Orang Kaya*.

- ¹⁷ Pilihan atas dasar keturunan ini, menurut informasi, didasarkan pada pertimbangan bahwa dengan adanya tugas dari waktu ke waktu menghasilkan seorang pemimpin, maka secara moral keluarga tersebut bertanggung jawab dalam pendidikan calon pemimpin yang mereka persiapkan, dan dengan demikian keluarga tersebut juga merasa berkewajiban menjadi tingkah lakunya di dalam masyarakat.
- ¹⁸ *Kepala Kewang* bertugas menjaga dan memelihara perbatasan *negeri*, hutan-hutan dan kebun-kebun supaya dirawat dan ditanami secara teratur, juga menentukan kapan masa panen yang paling menguntungkan (membuka dan menutup *sasi*). Pada masa ini *Kewang* juga bertugas mengurus perkara-perkara yang berkenaan dengan pelanggaran-pelanggaran atas ketentuan-ketentuan *sasi*.
- ¹⁹ *Marinyo* bertugas menyampaikan perintah-perintah atau pemberitahuan-pemberitahuan dari *Pemerintah Negeri* kepada rakyat.

Dalam hal ini perlu dicermati perubahan yang sudah terjadi. Saat ini --akibat dikeluarkannya Perda Kembali ke Negeri No. 14/2005-- sudah ada polarisasi antara *negeri* Kristen dan *negeri* Islam dalam hal penyebutan *negeri* adat. Mulai timbul ketidakpuasan terhadap sebutan *negeri* adat di antara *negeri-negeri* Kristen karena banyak di antara mereka yang dianggap sudah tidak lagi memadai untuk mendapatkan sebutan sebagai *negeri* adat. Dikatakan bahwa *negeri-negeri* Kristen tersebut sudah tidak lagi memiliki adat istiadat karena banyak adat mereka yang lebih merupakan warisan penjajahan Belanda daripada warisan leluhur. Selain itu mereka juga sudah tidak lagi memiliki pusaka, *bahasa tanah*, dan *baileo* sebagai rumah adat, tempat sebagian besar aktivitas adat dilakukan. *Negeri-negeri* Kristen sendiri mulai melakukan proses revitalisasi adat mereka, misalnya dengan mulai membangun kembali *baileo* dan menghidupkan kembali tarian-tarian adat. Sementara proses menghidupkan kembali *bahasa tanah* tampaknya masih sangat sulit dilakukan. Selain itu, juga ada persoalan kelangkaan '*soa parentah*' dari garis langsung (pihak ayah), khususnya dalam penentuan seorang raja di kota Ambon. Persoalan ini berdampak pada maraknya konflik horisontal akibat perbedaan persepsi tentang *soa* mana yang pantas menjadi raja²⁰. Di sisi lain, ketaatan yang tinggi terhadap adat istiadat setempat

²⁰ Pada pasal 2 ayat (2) Perda *Negeri* dikatakan bahwa "Jabatan kepala pemerintahan *Negeri* merupakan hak dari *matarumah* atau keturunan tertentu berdasarkan garis lurus yang tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, kecuali dalam hal-hal khusus yang ditetapkan berdasarkan hasil musyawarah *matarumah* atau keturunan yang berhak, bersama *Saniri Negeri*". Pada wilayah-wilayah yang *anak negerinya* masih banyak karena tingkat mobilitas penduduknya tidak terlalu tinggi, barangkali agak mudah untuk mencari pemimpin dari garis keturunan lurus (garis bapak) dari *matarumah* atau keturunan *Soa Perintah*. Namun bagi wilayah-wilayah dengan tingkat mobilisasi dan migrasi penduduk yang tinggi seperti halnya Kota Ambon, klausul ini pada prakteknya banyak menimbulkan potensi konflik baru. Sebagai contoh, hasil pemilihan raja *negeri* Batu Merah banyak menuai protes dari masyarakat setempat, bahkan proses pengumuman hasil pemilihan sempat ditunda untuk

menjadikan masyarakat Maluku Tengah tetap berpegang teguh bahwa siapapun yang menjadi *Kepala Pemerintah Negeri/Raja*, haruslah dari *Soa Perintah Anak Negeri Adat* dan keturunan garis langsung (pihak ayah). Akibatnya, kepala pemerintahan yang terpilih, seperti yang terjadi di *Negeri Allang*, adalah seorang yang berdomisili di Jakarta. Dampak lebih lanjut dari persoalan ini adalah ketidakefektifannya peran dan fungsi raja dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Secara umum dirasakan perlu adanya sebuah 'wadah' yang mampu menjembatani antara institusi formal maupun non-formal. Dalam hal ini sepertinya MPMD atau 'Majelis Pertimbangan Masyarakat Daerah' sepertinya bisa menjadi 'wadah' yang tepat. MPMD ini terdiri dari semua elemen atau kelompok masyarakat, baik kelompok yang menamakan dirinya kelompok adat, maupun kelompok-kelompok yang cenderung mengikuti sistem pemerintahan "modern", yaitu *political society*, *civil society*, birokrasi dan pemerintah daerah.

2.2. Analisa Kondisi dan Strategi Penyusunan Model Alternatif Resolusi Konflik and *Capacity Building* Kelembagaan Kepemimpinan Lokal di Maluku Utara

Terjadinya konflik di Maluku Utara telah membawa kemunculan kembali kesultanan-kesultanan²¹ yang di masa

meredam konflik yang terjadi. Pasalnya calon yang menang dianggap bukan dari keturunan garis lurus (garis ayah) dan/atau *Soa Perintah anak negeri adat*.

²¹ Kehidupan masyarakat Maluku Utara yang di masa lalu berada di bawah pengaruh yang kuat dari beberapa kerajaan Islam, terutama 2 kesultanan yang terbesar -- Ternate dan Tidore -- hari ini sudah mulai mengalami perubahan-perubahan sejalan dengan unsur kemodernan yang diperkenalkan baik melalui tatanan pemerintahan maupun kegiatan ekonomi. Dari hasil penelitian sebelumnya (2004-2005), tampak bahwa perubahan inilah yang telah membawa konflik, karena dalam birokrasi pemerintahan dan kegiatan ekonomi modern itulah kemudian terjadi rivalitas elit lokal untuk memperebutkan akses terhadap jabatan-jabatan strategis dan juga akses terhadap pengelolaan sumber daya alam lokal. Sejalan dengan ini, terjadi pula penguatan solidaritas etnis dan agama

sebelumnya (masa Orde Baru) sudah berkurang atau bahkan sudah menghilang pengaruhnya. Keterlibatan Kesultanan Ternate (pasukan kuning), pertama sebagai peleari dan kemudian sebagai 'pelaku' konflik, diikuti oleh Tidore & Bacan (pasukan putih) dan selanjutnya oleh Jailolo, memperlihatkan dinamika pasang surut hubungan antara 'kemodernan' dan 'ketradisionalan', yang berdampak pada bentuk dan pola interaksi antara kelompok-kelompok sosial-politik dan ekonomi yang mewakili dua kutub 'cara pandang' tersebut. Kemunculan 'ketradisionalan' yang berlandaskan pada sejarah kerajaan Islam ini pada tahap selanjutnya membawa permasalahan politis-ekonomis bagi masyarakat asli Ternate khususnya yang selama ini belum lepas dari hubungan 'hirarkis-feodal' dengan Sultan dan kesultannya. Persoalan ini terlihat jelas dalam kasus tanah Bandara Baabulah, dimana terjadi intervensi Sultan Mudafarsyah terhadap tuntutan kompensasi rakyat atas jasa garapan yang sudah disetujui, disahkan dan juga sudah dilakukan pembayaran tahap I nya oleh Departemen Perhubungan melalui kota Ternate. Saat ini ada tim 4 yang memberikan kuasa pada Sultan sebagai tandingan dari tim 7 yang

sebagai akibat dari mobilisasi kekuatan untuk merebut dan menguasai sumber-sumber politik dan ekonomi yang ada. Konflik suku Kao dan Makian pada tahun 1999 -- yang berkembang menjadi konflik Islam-Kristen pada tahun 2000 -- adalah refleksi dari rivalitas elit dalam pemekaran wilayah atau pembentukan Kecamatan Malifut. Suku Makian adalah suku yang paling dominan di Maluku Utara, karena banyak di antara warganya yang menjadi pejabat pemerintah dari tingkat kecamatan sampai pada propinsi, yaitu Propinsi Maluku Utara yang baru terbentuk setelah konflik. Upaya sekelompok orang -elit lokal- tertentu untuk menekankan posisi suku Makian di Malifut -dan juga untuk menguasai tambang emas Malifut- dengan menamakan kecamatan baru tersebut sebagai 'Makian Daratan' telah memicu kemarahan suku Kao-Madole yang merasa sebagai 'penduduk asli' Malifut jauh sebelum kepindahan (dipindahkan oleh Bupati Ternate waktu itu, Mansyur) suku Makian ke sana pada tahun 1975 akibat isu akan meletusnya gunung berapi di pulau Makian, daerah asal orang Makian (lihat laporan LIPI tahun 2004). Pada kenyataannya gunung tersebut baru meletus tahun 1988.

telah berhasil melakukan kesepakatan dengan pihak pemerintah atas nama 445 orang petani penggarap di kelurahan Tafure, Tabam, Sanggo, dan Tarau. Melalui suratnya yang dilampiri surat kuasa tim 4 dan 59 orang wakil ahli waris dari keempat kelurahan tersebut, Sultan menyatakan -setelah lebih dari satu tahun tuntutan tersebut dilakukan dan menghasilkan kesepakatan- bahwa masyarakat tidak berhak menerima uang kompensasi itu, dan pembayaran harus dilakukan melalui Sultan. Hal ini menimbulkan kebingungan bagi warga masyarakat karena melepaskan hak mereka kepada Sultan berarti kehilangan peluang untuk memakai uang kompensasi tersebut bagi kebutuhan keluarga, seperti untuk pendidikan anak. Sementara ini belum diketahui bagaimana tanggapan Departemen Perhubungan dan pemerintah kota Ternate terhadap surat Sultan.

Terlepas dari semua itu, persoalan yang ingin digaris-bawahi di sini adalah kerancuan status adat dan tanah adat dalam perundang-undangan di *negeri* ini yang bisa diinterpretasikan menurut kepentingan kelompok tertentu. Apakah pengakuan pemerintah atas adat dan hak-hak adat masyarakat itu berarti mengakui pula kedudukan Sultan yang secara adat mempunyai legalitas kekuasaan atas kehidupan masyarakatnya, walaupun segera setelah kemerdekaan pemerintah RI sudah menghapuskan kekuasaan raja-raja/sultan di seluruh Indonesia? Ataukah pemerintah mengakui hak-hak adat masyarakat yang berada di wilayah kesultanan dan di bawah kekuasaan sultan sementara dalam waktu yang sama menafikan kekuasaan Sultan secara adat atas rakyatnya? Bila yang kedua ini yang disetujui oleh pemerintah, maka pertanyaannya kemudian adalah: 'mungkinkah?' Bersediakah sultan melepaskan pengaruhnya terhadap masyarakat pendukungnya kalau eksistensi dirinya sebagai sultan dan kesultanan yang dipimpinnya itu sangat ditentukan oleh adanya dukungan tersebut, dan tanpa itu kesultanan akan sirna? Juga, bisakah masyarakat meninggalkan sultan yang selama bergenerasi telah menjadi fokus dari simbolisasi identitas masyarakat sebagai suatu kelompok sosial-politik yang diakui, baik oleh para anggotanya maupun oleh orang luar? Bagaimana pula masyarakat harus bersikap

kalau loyalitas 'tradisional' mereka bertentangan dengan kepentingan atau kebutuhan 'modern' mereka (seperti pendidikan, kesehatan, dsb) sebagaimana terjadi dalam kasus di atas? Bisakah mereka meminta bantuan pemerintah? Akankah mereka dilindungi kalau mereka memilih kebutuhan 'modern' di atas loyalitas 'tradisional'? Sejauh ini pertanyaan semacam itu belum pernah diajukan karena kasus di atas baru saja terjadi, tapi penting untuk mulai memikirkannya karena gerakan 'kembali ke adat' semakin menguat.

Kalau kita melihat gerakan 'kembali ke adat' yang muncul di kalangan masyarakat, termasuk di antara keluarga-keluarga dan pendukung Sultan, dan kemudian dikukuhkan oleh birokrasi melalui perda-perda penunjang, jelas bahwa kelompok kekuatan tradisional mencoba bangkit kembali, walaupun dari hasil wawancara tampak bahwa dalam kebangkitan mereka tersebut, kelompok ini tidak seluruhnya mengusung nilai-nilai sosial-budaya masa lalu, melainkan juga melibatkan proses konstruksi dan rekonstruksi nilai-nilai baru yang disinergiskan dengan nilai-nilai lama untuk mempertahankan legitimasi historis, di samping bersifat fleksibel terhadap perubahan zaman. Misalnya saja, kesediaan dan keinginan Sultan Ternate untuk mencalonkan diri sebagai gubernur Maluku Utara dalam Pilkada yang lalu, menunjukkan bagaimana nilai-nilai kemuliaan Sultan sebagai 'pemimpin tertinggi' atau 'wakil Tuhan' di dunia, telah menjadi kurang penting bagi Sultan. Kebutuhan untuk ikut serta dalam pertarungan kekuasaan untuk menguasai sumber daya daerah (SDM & SDA) tampaknya menjadi motivasi yang lebih besar daripada memenuhi keinginan masyarakat pendukung untuk menjaga kewibawaan Sultan. Bagi masyarakat, sangat tidak terbayangkan dan betapa tidak layaknyanya pemimpin yang sangat mereka hormati akan dapat 'didemo' apabila kebijakan publik yang dibuatnya sebagai gubernur tidak memuaskan masyarakat.

Kondisi kehidupan masyarakat Tidore yang berada di pulau tetangga Ternate lain lagi. Sudah sejak masa kolonial Belanda kesultanan Tidore dihancurkan, karena Sultan Tidore yang terkenal, Nuku, merupakan salah satu pejuang Maluku yang melawan invasi

asing, termasuk kolonialisme Belanda yang berusaha menguasai produksi rempah-rempah di wilayah tersebut. Setelah kemerdekaan, sepertinya tidak ada kebutuhan untuk menghidupkan kembali Kesultanan Tidore, terutama karena kebijakan pemerintah sendiri cenderung menghapuskan kesultanan-kesultanan atau kerajaan-kerajaan yang ada. Baru ketika konflik terjadi, kemunculan - serta kearoganan dan kesewenang-wenangan - pasukan kuning yang diorganisir Kesultanan Ternate telah memicu kemunculan pasukan putih yang berbasis di Tidore, dan bersamaan dengan itu kesultanan Tidore pun dibangkitkan kembali. Terlepas dari adanya konflik internal di antara mereka yang merasa berhak untuk menjadi Sultan Tidore -antara keturunan langsung dari pihak ayah dan keturunan tidak langsung dari pihak ibu, fakta menunjukkan kesultanan Tidore telah hidup kembali, lengkap dengan bangunan istana yang telah dipugar kembali dengan dana APBD, serta perangkat-perangkat pemerintahannya, mulai dari sekretaris kesultanan sampai pada wakil-wakil sultan di wilayah-wilayah bekas kekuasaan kesultanan Tidore dulu. Di sisi lain, fakta juga menunjukkan bahwa walau keTidorean orang Tidore yang bersumber dari sejarah kesultanan Tidore masih kuat, namun sesungguhnya selama lebih dari setengah abad ketiadaan institusi pemerintahan kesultanan Tidore telah mengubah makna identitas keTidorean bagi orang Tidore dari 'rakyat atau pengikut sultan Tidore' menjadi warga (pulau/kota) Tidore. Pada hakekatnya selama masa itu keTidorean dipertentangkan dengan keTernatean atas dasar wilayah geografis dan administratif. Segregasi atas dasar historis ini penting untuk diperhatikan dalam membangun suatu *representative bureaucracy* Propinsi Maluku Utara yang memberikan ruang bagi keterwakilan yang proporsional antara kelompok Tidore dan kelompok Ternate, dan juga antara kedua kelompok tersebut dengan kelompok-kelompok minoritas di wilayah ini -seperti Bacan, Jailolo dan kelompok lainnya yang tidak perlu disebutkan di sini- yang selama ini '*silent*' agar di masa depan tidak menjadi dasar bagi munculnya konflik baru.

Kedudukan Maluku Utara sebagai sebuah propinsi membuat konstelasi politik antara berbagai kelompok masyarakat di wilayah ini menjadi berubah. Kelompok masyarakat yang sebelumnya diperhitungkan pada tingkat desa dan/atau kecamatan, sekarang beberapa di antaranya sudah menjadi kabupaten yang otonom. Oleh sebab itu pertarungan politik dan negosiasi kekuasaan di antara mereka juga meningkat dari level kabupaten ke level propinsi. Oleh karena itu model *capacity building* kelembagaan pemerintah dan masyarakat untuk Propinsi Maluku Utara perlu memasukkan analisa permasalahan dari dua level ini, level kabupaten dan level propinsi.

2.3. Analisa Kondisi dan Strategi Penyusunan Model Alternatif Resolusi Konflik dan *Capacity Building* Kelembagaan Kepemimpinan Lokal di Maluku Tenggara

Kebijakan Orde Baru maupun kebijakan sebelumnya yang melakukan penataan pemukiman penduduk tanpa memperhatikan nilai-nilai lokal ternyata menyisakan konflik yang selalu mencuat hingga kini. Munculnya *Bantuan Pembangunan Desa* – dari pemerintah pusat melalui pemerintah propinsi – memaksa camat untuk menambah jumlah desa yang telah ada. Bagaimanapun juga besaran jumlah Bantuan Pembangunan Desa ditentukan oleh jumlah desa administratif yang ada di wilayah itu. Laksono mencatat bahwa akibat program tersebut jumlah desa di Kei Besar saja meningkat dari 44 menjadi 111 desa²². Pembentukan desa baru pada waktu itu tidak memperhatikan asal-usul dan status wilayah adat setempat. Suatu kesatuan wilayah *soa*²³ yang tampak memenuhi syarat pembentukan sebuah desa langsung dibentuk begitu saja menjadi desa administratif. Begitu juga dengan penentuan dusun induk tidak memperhatikan keragaman dusun lainnya. Persoalannya adalah dimana dusun induk

²² Laksono, Paschalís Maria, 2002, *The Common Ground in the Kei Island: Eggs from One Fish and One Bird*, Galang Press, Jogjakarta, hal.38.

²³ *Soa* sebenarnya merupakan bagian dari wilayah *ohoi* atau *ratschap* yang dikepalai oleh *kepala soa* atau *orang kay*.

itu ditetapkan maka di situ pula kepala desa berasal. Orang-orang dari dusun lain hanya diberi kesempatan untuk menduduki jabatan perangkat desa secara bergantian, padahal secara adat, kedudukan mereka dalam kasta adalah sejajar. Data terakhir tahun 2004 menunjukkan bahwa desa dan kelurahan di kabupaten Maluku Tenggara telah mencapai 212 buah dengan perincian sebagai berikut:

Jumlah Desa Induk, Anak Desa dan Kelurahan Menurut Kecamatan Di Kabupaten Maluku Tenggara Tahun 2004

Kecamatan	Ibukota	Jumlah		
		Desa Induk	Anak Desa	Kelurahan
1. Kei Kecil	Langgur	56	39	4
2. P.P. Kur	Tubyal	11	3	-
3. Tayando Tam	Yamtel	5	-	-
4. Kei Besar	E l a t	21	41	-
5. Kei Besar Utara Timur	Holat	9	21	-
6. Kei Besar Selatan	Weduar	14	8	-
Total		116	92	4

Sumber: BPS, 2004

Tuntutan dari marga lain yang menuntut kesetaraan posisi/kedudukan sebagai kepala desa membuat konflik kelembagaan desa tidak pernah selesai. Persoalan ini ternyata berimbas ke persoalan lain yang lebih rumit misalnya alokasi anggaran desa/dusun hingga ke persoalan pengelolaan tanah *petuanan*.

Konflik atas tanah *pertuanan* ini ada beberapa macam. *Pertama*, konflik antar desa yang disebabkan oleh pengakuan kedua belah pihak atas kepemilikan suatu wilayah yang telah lama tidak dimanfaatkan bersama. Konflik muncul ketika salah satu pihak mulai mengelola wilayah tersebut dan pihak lain merasa tidak mendapat bagian keuntungan atas pengelolaan tersebut. Contoh kasus ini adalah

konflik yang terjadi antara Desa Dian dan Desa Debut di Kei Kecil yang memperebutkan Pulau Sepuluh. *Kedua*, garis batas wilayah petuanan antar *ratschap/ohoi/negeri/desa* biasanya ditandai oleh benda-benda alami (tidak sengaja dibuat). Batas-batas seperti pohon dan batu tidak akan bisa bertahan lama. Hilang atau bergesernya batas-batas inilah yang terkadang membuat konflik antar *desa/ratschap* yang berbatasan. *Ketiga*, perangkat desa (administratif) terkadang langsung menjual tanah adat kepada para pengusaha tanpa membicarakan jual-beli tersebut kepada masyarakat di wilayahnya. Contoh kasus ini adalah Desa El Larang, Kei Besar. *Keempat*, pemerintah daerah setempat terkadang juga memanfaatkan tanah penduduk/adat sebagai tempat fasilitas umum tanpa kompensasi yang jelas untuk pemilikinya. Contoh kasus ini adalah tanah warga yang dibuat untuk perkantoran pemda (Pemkab, DPRD). Untuk lebih menjelaskan permasalahan tanah adat ini, berikut ini adalah tabel pembagian wilayah adat di Maluku Tenggara.

Pembagian Wilayah Adat di Maluku Tenggara

PULAU	LOR	RATSCHAP	DAERAH BAGIAN (<i>Ohoi/Soa</i>)
Kei Kecil	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Sakmas-Wain (Sakmas)	Wain Baru, Iso, Disuk, Wain Lama, Semawi, Ohoinol, Marfun, Vatngon, Abean, Kamear, Yafavun, Danvet, Tenbuk, Ohoilus, Mastur Lama, Faanwal, Mastur Baru, Garara, Ngurvul, Elaar Let, Elaar Lamagorong
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Song Li -Rumaat (Songli)	Revav, Rumaat, Rat
	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Danar-Danar (Famur Danar)	Ngursoin, Lumefar, Ternate, Danar Ohoiseb, Danar Ohoisere, Ohoidertom, Ohoidertutu, Maar, Uf, Yatvav.
	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Nuhfit-Somlain (Mantilur Kisuwait)	Ohoira, Ohoiren, Somlain, Warbal, Ur.

Lor Lim	<i>Ratschap</i> Ibra Ivit –Ibra (Kirkes)	Ibra, Ngabub, Sathean.
	<i>Daar</i> - tempat umum	Dulu merupakan tanah rampasan oleh <i>ursiu</i> dan <i>lorlim</i> dari suku asli
Lor Lim	<i>Ratschap</i> Lor Tel Varat-Tetoat (Yarbadang)	Dian Pulau, Dian Darat, Tetoat, Letfuan, Evu, Arso, Warvut, Watngil, Wab, Ohoibadar, Madwat, Wirin, Ngursit.
Lor Lim	<i>Ratschap</i> Ohoilimtahit/ Manyeu-Rumadian (Manyeu)	Rumadian, Debut, Lairngangas, Selayar, Namar, Ngayub, Ngilngof
Lor Lim	<i>Ratschap</i> Ohoilimnangan-Faan (Yab)	Watdek, Ohoijang, Langgur, Ohoiluk, Faan, Wearlilir, Loon, Kolser, Kelanit, Ohoider Tawun Atas.
Lor Lim	<i>Ratschap</i> Tua Ohoiru Laroa-Tual (Lus)	Tual, Dumar, Mangon Baru, Mangon Lama, Ubur, Ut, Sitniohoi, Dudunwahan, Fair, Ohoililir, Taar (Self Standing)
	Ohodertavun, Tam, Kur & Mangur, Matwear (Rat Mangrib) = Lor Labay²⁴	<i>Catatan:</i> Matwear menjadi <i>Ratschap</i> tersendiri dibentuk oleh Belanda. Rajanya bergelar Rat Magrib. Dulunya termasuk dalam wilayah Nuh Fit.
Ur Siu	<i>Ratschap</i> Utan Tel Barat-Dulah (Baldu)	Dulah Laut (Duroa), Dulah Laut Islam, Letman, Fiditan, Ngadi, Dulah, Lebetawi, Tamedan (Self Standing)
Ur Siu	<i>Ratschap</i> Utan Tel Timur-Ohoitahit (Sirsomas)	Ohoitahit, Ohoitel, Lairkamor, Watraan

²⁴ *Bold* ditambahkan untuk memperlihatkan kedudukan *Lor Labay* yang agak unik dalam struktur adat.

Kei Besar	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Maur Ohoiwut-Watlaar (Barvav)	Yamtimur, Kilwaer, Tuburngil, Ohoiwirin, Hollat, Hako, Hollat RK, Ohoifau, Ohoifaraun, Watlaar, Banda Efruan, Banda Eli, Banda Eli Sukubo, Banda Elat, Fanwaf, Renfaan Rk, Renfaan GPM, Renfaan Islam, Langgiar Haar, Ohoimayang, Ur, Wasar, Maar Ohoivait, Haar Ohoimel, Haar Rk, Haar GPM, Ohoiraut, So, Wair, Wairat, Hoor Islam, Hoor Kristen, Laar, Laar Ohoiwab, Ad Ngurvul, Adwearaur, Mun Warfan, Mun Ohoi Tadiun, Mun Wear Ur, Mun Ngurdit Wain, Mun Kahar, Mun Esoy, Mun Ohoiir
	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Meu Um Fit Timur-Yamtel (Yam Tel)	Waur Tahit, Ohoiel, Ngifut Atas, Ngifut Bawah, Waur Ngifut, Yamtel, Ngabaheng, Ohoilim, Fako, Reyamru <i>Catatan:</i> Kampung-kampung di Pulau Tayando (Yamru, Langgiar, Ohoitel, Yamtel, Taam Ngurhir, Taam Ohoitom) termasuk <i>Ratschap</i> Yamtel, akan tetapi – menurut keterangan - Yamtel yang berbeda.
	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Meu Um Fit Varat-Ohoinangan (Kait El)	Elat, Rahareng Atas, Vulurat, Ohoinangan, Ohoiwang, Fangamas, Rahareng Bawah
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Ub Ohoifäk- Elrarang (bergantian antara Uvat, El Rän,...)	Uwat Reyaan, Uwat Wear, Uwat, Nguryalek, Hangur, Ohoituf, Fa', Dangarat, Wer Fakrawar, Wer Ohoiker, Wer Ohoinam, Ngat, Sirbantew, Watsin, Elrarang, Bombay, Wearmaf, Soinrat, Ngurdu, Wakol, Wakol Air, Wakatran, Depur

		<i>Ratschap Werka (Lor Labay)</i> ²⁵	
Lor Lim		<i>Ratschap Lo Ohoitel-Nerong (Ihi Bes)</i>	Karkarit, Daftel, Lerohoilim, Harangur, Wetuar, Mataholat, Nerong Baru, Nerong Lama, Larat, Ohoiwait, Ohoirenan
Lor Lim		<i>Ratschap Tubav Jamlim-Feer (Bomav)</i>	Weer, Tamngil Nuhuteen, Tamngil Nuhuyanat, Hako, Ngurko, Soindat, Sungai, Ngafan, Rerean, Feer, Langgiar Fer, Vatkidat, Weduar Feer, Ngad, Ohoilean, Uat, Kilwat, Sether, Tutrean, Weduar.

Nama-nama yang dikelompokkan ke dalam *ratschap-ratschap* di atas diambil dari peta kampung dengan kode desa “KEPULAUAN KEI” yang dibuat oleh LEU UNPATTI, LTA – 72, C. Barraud, Penelitian Langsung, E.W. TRAVIS UNPATTI – Sil 1/1988. Pengelompokan ke dalam *ratschap* sendiri dilakukan setelah melalui *cross-check* di lapangan kepada beberapa informan kunci.

Sebenarnya di dalam hukum adat *Larvul Ngabal* (hukum adat di Kei)²⁶ telah disebutkan bahwa *Rin rek (vo) kelmutun* yaitu sesuatu

²⁵ Bold ditambahkan untuk memperlihatkan kedudukan *Lor Labay* yang agak unik dalam struktur adat.

²⁶ Tanah dan hubungan kekerabatan (khususnya saudara perempuan) merupakan persoalan yang utama dalam adat atau dalam hukum adat yang dikenal sebagai “Hukum *Larvul Ngabal*”, maka sering dikatakan bahwa orang Kei “dapat berkelahi atau membunuh hanya karena dua hal, yaitu tanah dan perempuan”, dan ini menurut informasi sudah dibuktikan oleh berbagai kasus sejarah yang sulit diuraikan di sini satu per satu. Cukup untuk diketahui bahwa terbentuknya Hukum *Larvul Ngabal*, menurut sejarah juga dikarenakan oleh seorang perempuan, yaitu *Ditsakmas* dari *Ohoivur* yang mengalami gangguan dalam perjalanannya ke Danar. Oleh sebab itu, aturan-aturan dalam hukum *Larvul* sebagian besar juga mengacu pada harga diri dan keselamatan perempuan.²⁶ *Kaneu* dari Bib Tet Rat Siu dan *Famur Danar* dari Danar – dengan dibantu oleh Dullah - juga menjadi inti dari sejarah penyebaran Hukum *Larvul* tersebut dalam kelompok *Ur Siu (Pata Siwa)*. Danar diumpamakan

yang merupakan perbatasan harus diagungkan dan dihormati. Sanksi pelanggaran batas ini tentu sudah disebutkan dalam hukum *Larvul Ngabal* tersebut. Persoalannya adalah masing-masing pihak merasa berhak atas tanah *petuanan* tersebut, dan masing-masing bertahan dengan perspektif hukum masing-masing (formal vs informal), sehingga sangat sulit menegakkan hukum *Larvul Ngabal*. Begitu juga hukum positif tidak mampu memberikan ketegasan karena wilayah administratif tidak bisa dijadikan patokan dalam menyelesaikan persoalan ini. Tentu saja persoalan ini harus berpulang kepada kearifan masing-masing pemimpin wilayah untuk sama-sama menentukan titik temunya. Kedudukan raja sangat penting untuk menghentikan konflik masyarakat di dalam suatu *ratschap*. Keputusan raja bersifat final dan sangat dipatuhi oleh masyarakat dalam wilayahnya²⁷. Padahal, dalam hal kepemimpinan, kedudukan raja di dalam *ratschap* selalu mengalami pasang surut, atau bahkan bisa hilang sama sekali. Banyak kasus/konflik besar yang melibatkan antar desa/kampung yang hingga kini tidak dapat terselesaikan karena posisi raja yang mandul.

Mandulnya posisi raja ini bisa diartikan dalam dua hal, yaitu mandul akibat lemahnya kepemimpinan (termasuk kharisma) seorang raja dan mandul akibat posisi raja yang memang telah punah atau dihapuskan. Tidak selamanya raja di dalam suatu *ratschap* memiliki kapabilitas mengatur dan menyelesaikan konflik di masyarakat dengan baik. Besarnya pengaruh raja terkadang digunakan oleh

sebagai “ayah”, Wain sebagai “ibu, dan Dullah sebagai “anak tertua” yang selanjutnya bertugas menyebarkan hukum *Larvul*. Tanah dan saudara perempuan di sini pada hakekatnya mensimbolkan keterkaitan antara hak milik, pemenuhan kebutuhan ekonomi dan hubungan kekeluargaan.

²⁷ Bagi masyarakat Kei, pemimpin diartikan sebagai *Uun Yahan/Laai Kwas* yaitu atasan yang memerintah yang berfungsi sebagai *dir u ham wang* yang perlu melindungi rakyatnya. Di samping itu orang tua dalam arti *Renad-Yamad* sebagai *duad kabav* wajib dihormati karena kewajiban mereka mendidik dan membesarkan anak-anaknya

beberapa pihak termasuk kelompok raja sendiri untuk kepentingan ekonomi politik tertentu. Di pihak lain ada beberapa raja yang memiliki tingkat kepemimpinan yang sangat rendah, sehingga tidak mampu menjalankan kewajibannya sebagai raja dengan baik. Selain itu, suatu *ratschap* bisa kehilangan raja jika keturunan keluarga pemegang tahta ini sudah punah. Persoalannya adalah bagaimana menghidupkan kembali "raja" yang telah punah walaupun dalam peraturan pemerintahan hal itu disetujui dan dimungkinkan?

Di sisi lain, masyarakat Kei juga sudah mulai mempersoalkan sistem kasta di dalam relasi sosial mereka sendiri. Persoalan kasta ini terkait dengan posisi/kedudukan elit di dalam pemerintahan desa. Kasta tengah (*ren*) mulai menggugat kedudukan kasta tinggi (*mel*) di dalam pemerintahan *ohoi*. Gugatan dari kasta tengah ini terkait dengan beberapa alasan: *pertama*, secara kultural mereka (*ren*) menganggap sebagai pemilik tanah dan merupakan penduduk asli (*native*) di wilayah tersebut, sedangkan orang-orang kasta *mel* hanya bersifat sementara dan akan segera digantikan oleh orang-orang asli (kasta *ren*). *Kedua*, kasta *ren* menganggap kasta *mel* tidak lagi mampu berfungsi sebagai pemimpin. Anggapan tersebut terutama didasarkan atas berbagai penyimpangan yang telah dilakukan oleh elit kasta *mel*. Tindakan/perilaku Kepala Desa yang melanggar norma susila/adat serta kepala desa yang telah lama tidak menetap di desa yang dipimpinnya merupakan beberapa contoh dari penyimpangan yang dimaksud masyarakat. Sebenarnya situasi ini muncul karena adanya pemaksaan memunculkan tokoh (elit) baru dari golongan kasta perintah yang notabene sudah mulai punah. Tokoh-tokoh yang dianggap *capable* dan masih merupakan golongan kasta tinggi sudah banyak yang merantau untuk mencari penghidupan yang lebih baik. Tokoh-tokoh inilah yang diminta oleh masyarakat asal untuk kembali ke kampung halaman dan diminta untuk menjadi pemimpin mereka. Akibat pemaksaan ini, komitmen dari para tokoh ini untuk membangun daerah asalnya sangat kecil. Bagi mereka penghidupan di daerah rantau lebih menjanjikan daripada menjadi pemimpin di

daerah yang kurang memiliki potensi. Akibatnya, banyak tokoh ini yang setelah dilantik menjadi pemimpin desa kemudian memilih untuk tetap hidup di daerah perantauan, sehingga "kevakuman" kepemimpinan di desa tidak terhindarkan. Di samping itu bagi seorang pemimpin (kepala desa misalnya) yang pernah melakukan perbuatan asusila atau menyimpang adat, maka noda itu tidak mudah dilupakan oleh masyarakat, bahkan nama baik marga ikut tercemar. Dalam hal ini permasalahannya adalah telah terjadi ambiguitas antara pelaksanaan hukum adat versus penegakan hukum positif.

Jika mendengar cerita-cerita dari masyarakat Kei mengenai hukum *Larvul Ngabal*²⁸ maka bisa diambil kesimpulan umum bahwa

²⁸ Dari hasil diskusi Yayasan Hivlak dengan wakil-wakil *ratschap* di Kei (Ratschap Nerong, Feer, Ohoinangan, Mel Yam Fak Wain dan Loor Labay dari Kei Besar, dan Tetoat, Madwear, Somlain, Danar dan Elar dari Kei Kecil) – Tur Kwas Ur Siw Loor Lim – pada tanggal 12 Maret 2001, diketahui bahwa Hukum Adat *Larvul Ngabal* pada hakekatnya terdiri dari: (1) Hukum *Nev-Nev* yang menekankan pada keselamatan manusia, dan oleh karena itu terkait dengan masalah pembunuhan, (2) Hukum *Hanilit* yang menekankan kesusilaan atau menjaga martabat kaum wanita, oleh sebab itu terkait dengan masalah pengrusakan nama baik seorang perempuan, dan (3) Hukum *Balwirin* yang terkait dengan masalah hak milik seseorang atau masalah pencurian. Pengertian *Larvul Ngabal* sendiri terdiri dari 7 hal atau prinsip yang kemudian menjadi dasar dari ketiga jenis hukum di atas, yaitu:

- (1) *Ud (Uud) entauk tavunad (atvunad)*: kepala bertumpu pada pundak kita. **Kepala melambangkan pimpinan**, yaitu: Tuhan atau *duang/duad*, Pimpinan [Masyarakat] *Uun Yahan/Laai Kwas*, dan Orang Tua atau *Duad Kabav*; **Pundak melambangkan Rakyat/Umat Manusia**, sehingga artinya: Tuhan adalah pencipta, maka kita harus taat dan tunduk kepada sang pencipta sebagai asal muasal dari segala sesuatu; *Uun Yahan/Laai Kwas* merupakan atasan yang memerintah, sebagai *dir u ham wang* yang perlu melindungi rakyatnya; dan *Renad-Yamad* sebagai *duad kabav*, mereka wajib dihormati dan kewajiban mereka mendidik dan membesarkan anak-anak, mengasuh dan membina mereka

- (2) *Lelad ain fo mahiling*: leher tetap utuh, **artinya** kehidupan bersifat luhur dan mulia sehingga harus dihormati. Maksudnya hidup seseorang harus dipelihara, dilindungi, dijaga dengan baik sehingga jangan bertindak sembarangan membunuh atau menghilangkan nyawa orang
- (3) *Ul nit envil atumud*: kulit membungkus tubuh, **maksudnya** kita harus merahasiakan keburukan orang dan jangan memberikan kesaksian palsu pada orang lain
- (4) *Lar nakmot ivud/arumud*: darah beredar dalam tubuh, **artinya** jangan bertindak semena-mena terhadap orang lain sampai menumpahkan darah. Juga mengandung pengertian *ain ini ain* atau hubungan pertalian darah (perkawinan).

Ke empat prinsip (1-4) ini menjadi dasar dari ke 4 pasal dalam Hukum NevNev

- (1) *Rin rek (vo) kelmuton*: perbatasan adalah agung dalam artian bahwa segala sesuatu yang merupakan perbatasan harus diagungkan dan dihormati, **maksudnya** jangan menerobos masuk pada tempat-tempat yang ada batas seperti sekat kamar orang.
- (2) *Moryain fo mahiling*: tempat tidur suami-istri atau wanita (gadis) adalah mulia, **maksudnya** orang lain tidak boleh menggunakan tempat tidur orang yang sudah berumah tangga, termasuk juga kamar gadis, untuk hal-hal keji, bahkan tidur biasa pun dilarang

Ke dua prinsip (5 & 6) ini menjadi dasar dari ke 2 pasal yang ada dalam Hukum Hanilit

- (1) *Hira ni fo ni, it did fo it did*: milik seseorang tetap miliknya dan milik kita tetap milik kita

Prinsip (7) ini merupakan dasar dari Hukum Balwirin

[Catatan: *bold* pada poin 1- 7 Hukum *Larvul Ngabal* ini ditambahkan oleh tim peneliti sebagai penekanan]. Hukum *Balwirin* ini kemudian dibagi lagi ke dalam 7 (tujuh) tingkat pelanggaran yang disebut *Sa Sor Fit Hawear Balwirin*, yaitu:

- (1) *Var Yataad Sa* = menginginkan barang milik orang lain. **Sanksinya berupa**: karena baru menginginkan barang orang dan belum mengambil, maka tidak ada sanksi, tetapi menjadi tugas orang tua untuk menasehati karena ini termasuk suatu pelanggaran.

substansi hukum adat atau *Larvul Ngabal* tersebut lebih mengatur pada persoalan yang bersifat pidana dibandingkan dengan persoalan perdata. Hukum *Larvul Ngabal* bukan kitab suci yang bebas dari kelemahan. Saat ini hukum *Larvul Ngabal* tampak lebih lemah karena beberapa hal: *pertama*, substansi dari hukum ini semakin lama semakin menghilang karena memori sosial tidak bisa terpelihara dengan baik (akibat tidak tertulis). *Kedua*, banyak pemimpin adat yang tidak bisa bertindak tegas menegakkan hukum ini. *Ketiga*, sudah banyak pendatang yang enggan untuk berurusan dengan hukum adat ini. *Keempat*, banyak persoalan mutakhir yang tidak diatur dalam hukum adat ini.

-
- (2) *Tav Boor/ Bor Karu* = mencuri. **Sanksinya berupa:** mengembalikan barang yang telah dicuri dan dikenakan sanksi adat berupa benda-beda adat, berat-ringannya sanksi tersebut diputuskan berdasarkan pertimbangan sidang adat.
 - (3) *It Kulik Afa (ava) Bor-bor* = menyimpan barang curian. **Sanksinya berupa:** 1 buah mas adat sebagai permintaan maaf serta pelaku secara sadar mengembalikan benda curian tersebut.
 - (4) *It Ba Maren Itdad Afa (ava) Waid* = sudah makan tanpa kerja. **Sanksinya berupa:** dinasehati atau *sib surak*.
 - (5) *It Kom Lavur Umat Rir Afa/ It lavur hira ni Afa* = merusakkan milik orang lain. **Sanksinya berupa:** pelaku mengembalikan keutuhan barang tersebut.
 - (6) *It Li'ik Umat Rir Afa Tafen (tafen) Ta'il* = tidak mau mengembalikan barang milik orang yang dapat dipungut. **Sanksinya berupa:** mengembalikan barang tersebut disertai 1 buah mas adat sebagai tanda permintaan maaf.
 - (7) *Taha Kuk Umat Rir Wel Mat* = tidak mau membayar utang. **Sanksinya berupa:** bagi yang sengaja merusak *Hawear* maka ia harus mengembalikan/mengganti tiang *hawear* atau *Hawear Ngain* tersebut dengan satu buah *lela*, satu buah data (*tan bahan*) serta sejumlah mas adat sebanyak janur (daun) *sasi*.
 - (8) [Catatan: **bold** pada poin 1- 7 Hukum *Balwirin* ini ditambahkan oleh tim peneliti sebagai penekanan].

Persoalan yang muncul saat ini ternyata banyak tokoh konservatif yang ingin selalu berpegang teguh pada penerapan hukum *Larvul Ngabal*. Sementara itu banyak juga masyarakat yang mempercayakan segala persoalan diatur dengan menggunakan hukum positif. Oleh sebab itu banyak konflik yang ada di masyarakat saat ini yang mengambang dan tidak pernah terselesaikan dengan baik. Sepertinya solusi yang terbaik adalah mencoba menggabungkan hukum adat dan hukum formal, atau lebih tepatnya -sebagaimana diusulkan di atas- menarik lembaga *judiciary* di tingkat lokal untuk masuk ke dalam *mainstream* sistem *judiciary* negara Indonesia.

BAB III

MODEL ALTERNATIF *CAPACITY BUILDING* KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT UNTUK PENGELOLAAN KONFLIK DI KEPULAUAN MALUKU

Semakin meluasnya proses demokratisasi -terutama pada negara-negara berkembang- memunculkan sebuah pertanyaan baru tentang pengaturan institusi apa yang memungkinkan untuk penciptaan suatu pemerintahan demokratis yang stabil dan diakui dalam masyarakat yang terpecah-belah, khususnya paska-konflik. Dalam kaitan ini, perencanaan pembentukan institusi politik merupakan faktor kunci yang akan mempengaruhi konsolidasi, stabilitas, dan keberlangsungan demokrasi. Pemahaman lebih mengenai institusi politik akan membantu kita untuk merencanakan institusi sedemikian rupa hingga tujuan yang diinginkan -- kerjasama dan kompromi -- dapat tercapai.¹ Sayangnya, dalam usaha-usaha menyelesaikan konflik akhir-akhir ini, nilai penting perencanaan institusional sering diabaikan baik oleh pihak-pihak yang bertikai maupun oleh negosiator. Bahkan penyusunan konstitusi maupun regulasi dalam negara-negara demokratis seringkali berhenti hanya pada pengembalian peran institusi-institusi, yang sebelumnya menyebabkan pertikaian, ke peran semula sebelum pertikaian terjadi, atau pencarian inspirasi di negara-negara demokrasi Barat yang tampak berhasil, meskipun institusi tersebut belum tentu dapat

¹ Larry Diamond, *Promoting Democracy in the 1990-an: Actors and Instruments, Issues and Imperative*, New York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1995.

memenuhi kepentingan masyarakat paska-konflik di negara-negara berkembang.²

3.1. Kondisi Paska Konflik Pada Institusi Politik, Organisasi Kemasyarakatan, dan Institusi Hukum di Tingkat Lokal

Sebagaimana studi yang telah dilakukan oleh tim ini pada tahun 2007, salah satu faktor pendorong dalam konflik yang terjadi di Maluku (termasuk yang disebut sebagai Propinsi Maluku Utara sekarang) pada tahun 1999-2003 adalah adanya ketidakberdayaan institusi-institusi politik setempat dalam mengelola konflik. Problematika tersebut tercermin dalam fungsi dan relasi yang dilakukan institusi politik seperti birokrasi, partai politik, DPRD serta DPD yang dipandang gagal dalam menyelesaikan persoalan-persoalan lokal. Salah satu persoalan dalam penataan hubungan antar kelembagaan pemerintah berasal dari penyimpangan yang terjadi dalam pola hubungan DPRD dengan pemerintah daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, di mana pola *check & balances* yang seharusnya terjadi justru tidak terjadi karena DPRD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota cenderung menjadi bagian dari pemerintahan provinsi dan/atau pemerintahan kabupaten/kota. Penataan kembali hubungan ini -- dimana hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah merupakan hubungan *check & balances* sesuai asas *Trias Politica* -- merupakan dasar dari alternatif strategi bidang politik dan birokrasi.

Pada saat ini DPRD merupakan institusi politik yang masih didominasi oleh kepentingan partai politik dan kepentingan pribadi/golongan daripada agregasi kepentingan masyarakat/konstituennya. Konsekuensinya, di dalam agenda *setting* kebijakan publik, suara wakil rakyat di lembaga legislatif ini belum optimal mengapresiasi atau memperjuangkan kebutuhan dasar masyarakat

² Adam Przeworski, *Democracy and Market: Political and Economic Reform in Eastern and Latin America*, Cambridge University Press, 1991.

seperti *acceptance needs, recognition of identity and culture, security needs (nutrition, housing, physical security)*, dan lain-lain. Padahal kebutuhan dasar yang tidak terpenuhi dengan baik inilah yang merupakan sumber konflik utama (John Burton, 1990, *Conflict Human Needs Theory*).

Demikian juga dengan pemerintah daerah, lembaga ini masih jauh dari yang diharapkan baik dari sisi representatif aktif maupun pasif, jika dilihat dari teori *representative bureaucracy* yang dikemukakan di bab I. Sebagai implementator kebijakan, lembaga eksekutif ini diharapkan mampu memberikan pelayanan (*services*) kepada masyarakat secara adil, imparisial, dan nonpartisan. Artinya, di samping berusaha memenuhi kebutuhan masyarakat secara profesional dan transparan, hak-hak kaum minoritas juga harus diperhatikan. Persoalannya akan menjadi rumit ketika di dalam melaksanakan diskresi, agen implementator menerapkan strategi yang kurang tepat dan akhirnya berdampak pada ketidakpuasan sebagian golongan masyarakat. Hal inilah yang seringkali memunculkan bahkan mempertebal *stereotyping* negatif di dalam masyarakat. Sebagai contoh, akibat dari kebijakan yang kurang tepat dalam suatu program pemerintah daerah di Maluku Utara, masyarakat Tobelo menilai bahwa kegagalan tersebut disebabkan oleh nilai-nilai subyektif yang diterapkan oleh para birokrat yang didominasi suku Makian³, atau bisa juga muncul anggapan bahwa kepentingan masyarakat Kristen tidak terakomodasi karena para birokrat Makian hanya mementingkan kelompok Islam, dan sebagainya. Persoalan ini masih sangat pelik terjadi di Maluku, terutama di Kei yang masih kental dengan sistem kasta.

Ketidakpuasan masyarakat tersebut pada dasarnya bisa terwadahi dalam suatu forum, sedangkan konflik bisa diatasi dengan

³ Mengenai dominasi suku Makian di Maluku Utara, lihat penjelasan dalam Lafdy, "Makian dan Pengaruhnya Terhadap Dinamika Pembangunan di Maluku Utara", Kamis, 20 Desember 2007; <http://boetila.blogspot.com/2007/12/makian-dan-pengaruhnya-terhadap.html>, diakses tanggal 11 Maret 2009.

penciptaan *good governance*. Dengan kata lain, tidak hanya *single actor* yang terlibat, melainkan *multi-actors* harus secara bersama-sama mencari titik temu dari setiap persoalan di dalam masyarakat. Lembaga *civil society* juga harus terbentuk dan berperan aktif untuk melengkapi kepincangan kebijakan publik yang ada saat ini.

Sementara itu, dalam hal pemberdayaan organisasi kelembagaan atau *civil society* agar keterpinggiran lembaga adat/agama dan organisasi massa dapat mulai diakomodasi dalam struktur kelembagaan kepemimpinan lokal-formal, diperlukan suatu 'wadah' yang memang mempunyai legitimasi hukum secara nasional untuk menampung keberadaan, atau paling tidak representasi dari lembaga-lembaga ini. Sejak pemilu 2004, peluang itu sudah terbuka dengan dibentuknya DPD (Dewan Perwakilan Daerah) pada tingkat pusat yang merupakan 'wadah' dari perwakilan propinsi-propinsi yang ada di tanah air. Sayangnya perwakilan ini bukan merupakan perwakilan dari bawah, maksudnya tidak diurut dari tingkat desa, ke tingkat kabupaten, ke tingkat provinsi, baru kemudian ke tingkat pusat. Saat ini DPD lebih menjadi lembaga 'personal' dengan legitimasi dari masyarakat daerah, ketimbang sebagai media sarana aspirasi masyarakat daerah yang sesungguhnya. Hal ini dikarenakan tidak adanya kejelasan mekanisme kerja dan pertanggungjawaban para anggota DPD terhadap masyarakat di daerah. Penataan ulang lembaga DPD ini pada hakekatnya akan bisa memperbesar peran partisipatif masyarakat dalam berbagai keputusan politik, di samping mengakomodasi berbagai keragaman dan keunikan daerah yang tidak bisa diwakili oleh partai politik.

Selain kedua problematika yang ada di tingkat lokal tersebut, problematika lain terkait dengan kebijakan "kembali ke *Negeri*" yang dikeluarkan oleh Pemda Provinsi Maluku yang akan dijabarkan secara singkat di bawah ini.

Sebelum Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 diberlakukan, seperti dikatakan oleh berbagai narasumber, kedudukan Raja di *negeri-negeri* sangatlah kuat. Dalam hal ini pemberlakuan UU 5/1979 yang menempatkan Kepala Desa terpilih di *negeri-negeri* di seluruh

Maluku –yang selanjutnya disebut sebagai desa- dinilai telah melemahkan keberadaan institusi lokal-adat tersebut.

Kebijakan Desentralisasi atau Otonomi Daerah yang dituangkan dalam UU No.22 Tahun 1999 dan kemudian direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 telah ‘mengembalikan’ sistem *Negeri* dan Adat yang berlaku sebelum UU No. 5/1979. Beberapa Raja mulai dipilih secara demokratis, namun posisi Raja yang berlaku secara turun-temurun nampaknya lebih disukai, karena lebih memberikan ‘legitimasi kultural’ daripada pemilihan Raja secara demokratis. Proses pengembalian sistem *Negeri* ini di beberapa tempat sempat menjadi persoalan karena terjadi perseteruan antar beberapa calon Raja sebagaimana yang –dilaporkan dalam penelitian World Bank (2005)⁴- terjadi di desa Jikumerasa dan Namlea di Pulau Buru.

Dalam Raperda Kota Ambon -- yang berhasil didapatkan oleh tim World Bank -- tercatat bahwa tugas dan kewajiban yang diberikan kepada Raja atau Kepala Negeri sebagai pimpinan daerah pemerintahan terkecil atas dasar institusi adat (yang untuk daerah lain di Indonesia -- khususnya di Jawa -- disebut juga sebagai Desa atau Kelurahan) sesuai dengan pasal 15 ayat 1 adalah mencakup hal-hal sebagai berikut:⁵

- (a) Memimpin penyelenggaraan Pemerintah *Negeri*;
- (b) Membina kehidupan masyarakat *Negeri*;
- (c) Membina dan mengembangkan perekonomian *Negeri*;
- (d) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat *Negeri*;
- (e) Mendamaikan perselisihan masyarakat *Negeri* [yang menurut pasal 15 ayat 2 dilakukan oleh Kepala Negeri bersama-sama *Saniri Negeri* melalui pengadilan adat dan keputusan peradilan adat tersebut bersifat mengikat pihak-pihak yang berselisih];

⁴ World Bank (2005) “Mekanisme Penyelesaian Sengketa Informal di Kabupaten Buru, Kota Ambon dan Kabupaten Maluku Tengah”, Juni 2005, <http://www.justiceforthe poor.or.id/documents/publikasi/uja-ambon.pdf>.

⁵ Ibid.

- (f) Mewakili *Negerinya* di dalam dan di luar Pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya;
- (g) Bersama Badan Perwakilan Negeri menetapkan Peraturan *Negeri* serta Anggaran Pendapatan dan Belanja *Negeri*;
- (h) Menjaga, memajukan dan melestarikan adat istiadat dan hukum adat yang hidup di *Negeri*;
- (i) Mendamaikan perselisihan hukum adat di *Negeri*.

Sebagaimana dilaporkan pula oleh World Bank,⁶ dalam kesempatan seminar *Justice* di Ambon pada bulan Februari 2005, Kepala Bagian Divisi Hukum Pemda Kota Ambon setuju bahwa perlu adanya penguatan dalam proses revitalisasi adat dan perlunya penyesuaian struktur adat yang tidak tertulis. Ia juga menganjurkan dihidupkannya kembali Hakim Perdamaian Desa di samping melakukan kodifikasi (penulisan) hukum adat agar bisa memperkuat mekanisme penyelesaian sengketa di tingkat komunitas. Walaupun demikian, sebagaimana dilaporkan dalam laporan LIPI tahun 2006,⁷ Kota Ambon masih berkeberatan untuk mensahkan Raperda Kota Ambon tentang "Pengaturan *Negeri* di Kota Ambon". Akan tetapi, dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 mengenai Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah Tingkat I sekarang memiliki otoritas lebih besar dari Kabupaten dan Kota dalam hal pembangunan di tingkat lokal. Oleh karena itu, Pemda Propinsi Maluku bisa saja membuat acuan bagi seluruh kota dan kabupaten di wilayah propinsi Maluku untuk melaksanakan Pengembalian *Negeri* sesuai Perda No. 14/2005 yang dikeluarkannya, dengan mengabaikan keberatan pemerintah Kota Ambon tersebut. Tapi sepertinya pembuatan acuan tersebut belum diterapkan.

Respon masyarakat terhadap Pengembalian *Negeri* dan Peran Raja ini berbeda-beda sebagaimana terlihat dari keberatan Kota

⁶ Ibid.

⁷ Sri Yanuarti, Thung Ju Lan, Leolita Masnun, Josephine Rosa Marieta, dan Mardyanto Wahyu Tryatmoko, Opcit., *Capacity Building Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat Untuk Pengelolaan Konflik di Maluku*, Jakarta: LIPI, 2007.

Ambon untuk mengesahkan Raperdanya. Hal ini terjadi karena Raja dianggap sudah tidak efektif lagi, sebagaimana yang terlihat dalam kasus *Negeri Batu Merah* yang pada hakekatnya sudah tidak dipimpin oleh seorang Raja yang dipilih secara turun-menurun dari *Soa Parentah*. Selain itu, karena lokasinya yang berada di perkotaan, maka umumnya masyarakat Batu Merah cenderung memilih langsung pergi ke pengadilan apabila berkonflik, walaupun menurut pejabat desa Batu Merah, oleh pengadilan seringkali dikembalikan kepada kepala desa.

3.2. Strategi Penguatan Kelembagaan Kepemimpinan Lokal untuk Penyelesaian Konflik

Sesuai dengan kondisi spesifik masing-masing wilayah di Kepulauan Maluku, maka model alternatif *capacity building* kelembagaan pemerintah dan masyarakat yang ditawarkan di sini terbagi atas empat model yang berbeda, yaitu: (1) Maluku Utara; (2) Kota Ambon; (3) Maluku Tengah,⁸ dan (4) Maluku Tenggara.

Untuk Maluku Utara model alternatif dibuat berdasarkan fakta sejarah dan fakta sosial. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, secara historis dan adat terdapat kelompok-kelompok kerajaan-kerajaan Islam yang terkenal di masa lalu, terutama Ternate dan Tidore. Namun sejarah juga mencatat bahwa sejak kemerdekaan Indonesia, kerajaan-kerajaan itu telah dihapuskan. Meskipun pada masa sekarang pengembalian hak adat telah diberikan, namun tidak berarti terjadi pengembalian kekuasaan kerajaan. Dengan demikian, pada hakekatnya kedudukan Ternate, Tidore dan komunitas-komunitas adat lainnya di wilayah Maluku Utara ini dari sudut pandang legal-politis lebih dilihat sebagai komunitas adat daripada komunitas kerajaan. Dengan demikian, perlu pendefinisian kembali yang lebih disesuaikan dengan kondisi sekarang tentang kedudukan

⁸ Kota Ambon dan Maluku Tengah dibedakan menjadi dua model yang berbeda karena selain akar dan karakter konfliknya berbeda, karakter masyarakatnya juga sedikit berbeda.

Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo khususnya sebagai suatu komunitas bekas kerajaan. Selain itu, sebagaimana telah pula disinggung di atas, karena Maluku Utara secara administratif adalah propinsi, maka untuk menyusun model hubungan yang proporsional antara komunitas-komunitas tersebut perlu dianalisa tidak hanya pada tingkat kabupaten, melainkan juga pada tingkat propinsi. Selain itu, karena pembentukan struktur kepemimpinan negara pada level propinsi merupakan suatu hal yang baru, maka aturan main yang perlu dikembangkan bukanlah aturan main ‘lama’ yang sudah menjadi adat-tradisi melainkan aturan main yang bisa mengakomodasikan pemain-pemain lama dalam konteks kebutuhan yang baru.

Dalam kasus kota Ambon, struktur kepemimpinan ‘modern’ melalui negara lebih dominan. Kalau kita melihat struktur *negeri-negeri* yang ada di kota Ambon – seperti *negeri* Batu Merah, *negeri* Hative Besar, dan *negeri* Soya- tampak jelas bahwa pola kerja mereka sudah lebih mengakomodasi sistem manajemen dan administratif negara. Barangkali rasio di antara kedua struktur tersebut adalah 70:30 untuk kepemimpinan negara. Dengan demikian persoalan yang perlu dipecahkan adalah bagaimana agar kepemimpinan negara bisa ditunjang atau dibantu oleh struktur kepemimpinan adat walaupun peran mereka telah mengecil. Pembagian atau pendelegasian sebagian tugas-tugas kemasyarakatan dari negara kepada para pemimpin adat ini menjadi prinsip dasar bagi penyusunan model alternatif *capacity building* untuk pengelolaan konflik di wilayah kota Ambon.

Berbeda dengan model alternatif untuk kota Ambon, maka model alternatif untuk Kabupaten Maluku Tengah bertolak dari fakta sosial yang ada bahwa struktur kepemimpinan berbagai komunitas di wilayah ini – seperti Hitu Lama-Hitu Messing, Mamala, dan Allang-masih bertumpu pada adat-tradisi lama yang masih mengakar. Oleh sebab itu model yang ditawarkan adalah mengkombinasikan adat atau tradisi kepemimpinan yang ‘lama’ dengan struktur kepemimpinan ‘modern’ melalui negara. Rasio tentang peran masing-masing struktur barangkali bisa diperkirakan sebagai 70:30 untuk kepemimpinan adat.

Dalam hal ini, maka persoalan 'legitimasi' kepemimpinan adat dalam menangani permasalahan-permasalahan lokal-spesifik menjadi fokus utama, di samping persoalan perubahan sistem manajemen kepemimpinan adat tersebut dalam jangka panjang agar dapat mengakomodasi permasalahan sosial 'modern' yang muncul sebagai bagian dari perubahan zaman.

Selanjutnya, dalam hal Maluku Tenggara, model yang ditawarkan bertolak dari kenyataan bahwa komunitas-komunitas adat di wilayah ini masih banyak yang sangat 'terisolasi' sehingga adat-istiadat lama masih terpelihara dengan baik. Oleh sebab itu, hampir sama dengan kasus di Maluku Tengah, perlu dilakukan pengkombinasian struktur kepemimpinan adat dengan struktur kepemimpinan negara dalam rasio yang diperkirakan berkisar antara 90:10 untuk kepemimpinan adat. Kembali masalah 'legitimasi' negara terhadap kepemimpinan adat ini merupakan fokus utama yang perlu dikaji secara sungguh-sungguh untuk mendapatkan model penyelesaian yang tepat.

Berdasarkan pemetaan kondisi yang telah dilakukan sebelumnya, alternatif strategi penguatan kelembagaan lokal untuk setiap wilayah di Kepulauan Maluku adalah seperti yang dijabarkan di bawah ini:

(1) Maluku Utara

Konflik yang terjadi di Maluku Utara pada hakekatnya disebabkan oleh: (1) adanya nilai-nilai baru yang dibawa pendatang dan kelembagaan formal telah menimbulkan konflik nilai bagi penduduk setempat yang masih berpegang pada nilai-nilai "lama/tradisional"; (2) sikap etnosentrisme dan upaya-upaya memanipulasi solidaritas etnis dalam perebutan jabatan-jabatan strategis, baik dalam birokrasi maupun institusi politik; (3) sejarah perseteruan antara kesultanan Ternate dan Tidore (ditambah dengan Jailolo dan Bacan), eksistensi wilayah adat dan perebutan sumberdaya alam (tambang, hasil hutan, hasil laut); (4) persoalan *petuanan* adat

dan kepemilikan tanah, serta; (5) perebutan porsi ekonomi antara pendatang dengan penduduk lokal.

Untuk menangani akar konflik di atas maka perlu dilakukan beberapa perubahan yang berlandaskan pada prinsip *capacity building*, yang mencakup: (1) mengkombinasikan adat atau tradisi kepemimpinan yang "lama" dengan struktur kepemimpinan "modern" negara; (2) perlu adanya "aturan main" yang mengubah peran tokoh-tokoh "lama" ke dalam konteks kebutuhan yang baru, di samping perlunya reformulasi kebijakan dalam hal pengisian jabatan di pemerintahan daerah, berdasarkan prinsip *equality dan transparency*; (3) definisi ulang kedudukan Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo yang dikenal sebagai kesultanan di masa lalu di dalam konteks "baru" komunitas adat yang "dihidupkan kembali" melalui Perda Kembali ke Negeri yang dikeluarkan oleh Provinsi Maluku pada tahun 2005; (4) peningkatan keterwakilan/representasi dan partisipasi masyarakat dalam penataan sumber-sumber kekuasaan dan sumber daya lainnya di tingkat lokal untuk memperkuat legitimasi dan otoritas pemerintah, serta kontrol masyarakat, serta; (5) Kebijakan ekonomi berdasarkan prinsip kompetisi yang seimbang.

Langkah-langkah kongkrit yang harus dijalankan dalam kaitan dengan kelima usulan penanganan konflik di Maluku Utara di atas, terbagi dalam tiga aspek utama, yaitu: aspek substansi, aspek representasi, dan aspek kelembagaan. Aspek substansi merupakan keterkaitan antara peran para *stakeholder*, kapasitas yang dibangun, dan metode pendekatan yang dipakai. Hasil dari keterkaitan tersebut muncul pada aspek representasi dan kelembagaan yang menjadi inti dari *capacity building* yang diusulkan untuk pengelolaan konflik di Maluku Utara. Salah satu bentuk dari aspek representasi dan kelembagaan adalah "lembaga antara" di tingkat desa atau tingkat komunitas adat (Ternate, Tidore, Bacan, dan Jailolo) yang bisa menjembatani perbedaan nilai dan perbedaan kepentingan antar *stakeholder* atau antar kelompok, mengubah sikap etnosentrisme, serta mencari penyelesaian bagi konflik lama dan baru. Bentuk lainnya terkait dengan penataan aspek representasi dan kelembagaan

di pemerintahan daerah (Kabupaten dan Provinsi) yang terdiri dari: 1) standardisasi pola rekrutmen berdasarkan *merit system* dan membenahan sistem promosi jabatan; 2) profesionalisme, yang dikombinasikan dengan representasi putra daerah; dan, 3) revitalisasi badan-badan yang terkait dalam proses rekrutmen seperti biro kepegawaian daerah. Dalam hubungan pemerintah dan masyarakat khususnya dalam hal pengolahan sumber daya alam perlu juga dilakukan penguatan *skill* pada kelompok marginal, seperti misalnya suku petani Maba di bagian timur Pulau Halmahera yang ada di bawah kekuasaan "Kesultanan Tidore", yang disertai dengan pemberian akses informasi yang sama kepada kelompok-kelompok masyarakat.

No	Akar persoalan konflik	Prinsip capacity building	Aspek substansi		Aspek representasi	Aspek kelembagaan
			Kapasitas yang dibangun	Metode (Pendekatan)		
1	Nilai-nilai baru yang dibawa pendatang dan kelembagaan formal negara telah menimbulkan konflik nilai bagi penduduk setempat yang masih berpegang pada nilai-nilai "lama/tradisional"	Mengkombinasikan adat atau tradisi kepemimpinan yang "lama" dengan nilai-nilai kepemimpinan "modern" negara	Pemahaman terhadap nilai-nilai baru untuk dikombinasikan dengan nilai-nilai lama	Maluku Utara 1. Membentuk lembaga di tingkat desa atau tingkat komunitas adat (Ternate, Tidore, Bacan, dan Jailolo) yang bisa menerjemahkan dan menjembatani perbedaan nilai dan perbedaan kepentingan antar <i>stakeholder</i> atau antar kelompok, mengubah sikap etnosentrisme, serta mencari penyelesaian bagi konflik lama dan baru 2. Peningkatan keterampilan/representasi dan partisipasi masyarakat dalam penataan sumber-sumber kekuasaan di tingkat lokal untuk memperkuat legitimasi dan kontrol masyarakat	Representasi kelompok "tradisional" (Sultan dan tokoh-tokoh adat, tokoh agama) dan representasi kelompok "modern" (pendatang, tokoh pendidikan, pemda, tokoh politik lokal dan nasional)	Revitalisasi struktur adat, pengimanan kelembagaan formal agar keduanya <i>compatible</i> dengan dinamika dan perubahan masyarakat.
2	Sikap etnosentrisme dan upaya-upaya memanipulasi solidaritas cetus dalam perebutan jabatan-jabatan strategis, baik dalam birokrasi maupun institusi politik	Perlu adanya "aturan main" yang mengubah peran tokoh-tokoh "lama" ke dalam konteks kebutuhan yang baru, di samping perlunya reformulasi kebijakan dalam hal pengisian jabatan di pemerintahan daerah, berdasarkan prinsip <i>equality</i> dan <i>transparency</i>	Kemampuan mengembangkan sistem yang berdasarkan prinsip <i>equality</i> dan transparansi	Standardisasi pola rekrutmen berdasarkan <i>merit system</i> dan pembenhahan sistem promosi jabatan	Representasi kelompok profesional (bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi), representasi kelompok pendatang, pemuda, dan pemerintah pusat	Mengaktifkan dan mengefektifkan dewan adat, biro hukum dan biro kepegawaian daerah dalam standarisasi pola rekrutmen
3	Sejarah perseteruan antara kesulitan Ternate dan Tidore (ditambah dengan Jailolo dan Bacan), eksistensi wilayah adat, persoalan pertuanan adat dan	Definisi ulang kedudukan Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo yang dikenal sebagai kesulitan di masa lalu di dalam konteks "baru", yaitu sebagai komunitas adat yang	Kesesuaian regulasi kepemilikan dan pemanfaatan tanah, khususnya "tanah adat"	1. Penataan regulasi pertanahan terutama yang terkait dengan pemanfaatan tanah adat 2. Penataan regulasi yang terkait dengan pengelolaan SDA yang ada di atas tanah di dalam tanah	Representasi struktur adat (Sultan, tokoh adat dan tokoh agama), pemda, tokoh politik lokal dan nasional, dan pemerintah pusat	Mengaktifkan dewan adat, biro hukum, biro perencanaan, kantor persabatan, dan DPRD, dalam penataan dan pemanfaatan tanah adat dan SDA yang ada di atas/di dalam nya

	<p>kepemilikan tanah, serta perebutan sumberdaya alam (tambang, hasil hutan, hasil laut)</p>	<p>"dihidupkan kembali" melalui Perda Kembali ke Negeri yang dikeluarkan oleh Provinsi Maluku pada tahun 2005</p>		<p>ada, termasuk soal kewenangan eksploitasi dan bagi hasil</p> <p>3. Pelibatan masyarakat adat dalam proses negosiasi yang terkait dengan eksplorasi SDA di atas ana di dalam tanah adat, beserta dampaknya, antara lain dengan mengikutsertakan mereka dalam setiap aspek program CSR</p>		
4	<p>Perebutan peluang ekonomi antara penduduk dengan penduduk lokal</p>	<p>Kebijakan ekonomi berdasarkan prinsip kompetisi yang seimbang</p>	<p>1. Kescimbangan kemampuan bersaing dalam bidang ekonomi</p> <p>2. Menjangkanya <i>still</i> kelompok marjinal, seperti misalnya suku perani Maha di bagian timur Pulau Halmahera yang ada di bawah kebijakan "Kesultanan Tidore"</p> <p>3. Transparansi dalam proses pembuatan kebijakan yang terkait dengan persoalan ekonomi</p>	<p>1. Penataan regulasi dalam bidang perkeonomian</p> <p>2. Penataan dan pengelolaan sumber-sumber ekonomi yang ada</p> <p>3. Pemberian akses yang sama termasuk akses informasi kepada kelompok-kelompok masyarakat, baik adat maupun pendatang</p> <p>4. Penguatan <i>st/f</i> pada kelompok marjinal adat dalam proses pengelolaan SDA</p>	<p>Kelompok marjinal, pemuda, struktur adat, kelompok profesional, pelaku bisnis (khususnya daerah Halmahera), kelompok pendatang</p>	<p>Mengefektifkan dewan adat, dan instansi pemerintahan daerah yang terkait dengan kegiatan perkeonomian daerah</p>

(2) Kota Ambon

Hasil pemetaan yang telah dilakukan tim pada studi-studi sebelumnya memperlihatkan bahwa akar persoalan konflik yang terjadi di Kota Ambon, lebih kompleks dibandingkan dengan yang terjadi di Maluku Utara karena, misalnya, konflik sengketa tanah karena di Kota Ambon tidak hanya antar “anak adat”, maupun antara anak adat dan pendatang, melainkan juga melibatkan birokrasi sipil dan birokrasi militer. Akibat tingkat kompetisi yang tinggi juga terjadi konflik ekonomi antara penduduk lokal dan pendatang. Kompetisi tersebut terjadi akibat semakin banyaknya pendatang di Kota Ambon yang mempunyai tingkat mobilitas sosial yang lebih tinggi dari penduduk lokal. Penggunaan basis *kinship* dalam kegiatan ekonomi menimbulkan dominasi fam tertentu atau kelompok tertentu dalam perekonomian lokal, yang pada gilirannya meningkatkan pula persaingan dan perebutan untuk jabatan-jabatan strategis dalam birokrasi pemerintahan dan lembaga-lembaga politik. Selanjutnya muncul konflik politik yang memanipulasi simbol-simbol agama dan etnis, terutama akibat segregasi yang semakin menguat setelah peristiwa berdarah tahun 2001.

Untuk menangani akar konflik di atas perlu dilakukan *capacity building* kelembagaan pemerintahan lokal, berdasarkan prinsip *power sharing* dan penghargaan terhadap hak-hak kelompok minoritas/marginal. Untuk memenuhi prinsip di atas, dipakai metode pendekatan integratif yaitu menggabungkan perwakilan-perwakilan kelompok etnik dan kelompok profesional dalam isu-isu kemasyarakatan ke dalam “lembaga antara” (MajelisPertimbangan Masyarakat Daerah/MPMD) di setiap *negeri*.

Langkah-langkah kongkrit dari pendekatan integratif itu terdiri dari: (1) memformulasikan kebijakan *power sharing* dalam pengisian jabatan-jabatan strategis di institusi pemerintahan formal dan institusi non formal; (2) penciptaan pola rekrutmen dan promosi jabatan yang berbasiskan *merit system* untuk setiap kelembagaan kepemimpinan lokal; (3) menciptakan “aturan main” untuk mengatur

hubungan ekonomi dan politik antara pemerintahan sipil, militer, dan masyarakat agar tidak berbasiskan *kinship*, etnis, dan agama; (4) mengintensifkan dialog antar komunitas (lokal dan pendatang); (5) menyusun kebijakan ekonomi (industri dan perdagangan) yang bersifat kompetisi seimbang untuk mengurangi kecemburuan sosial antara penduduk lokal dan pendatang. Untuk itu perlu juga dilakukan pengembangan wilayah-wilayah ekonomi baru pada daerah-daerah yang belum padat penduduk; (6) menciptakan sistem dan mekanisme "peradilan" tingkat *negeri* dengan supervisi atau pengawasan lembaga yudikatif tingkat kabupaten dan provinsi untuk penyelesaian sengketa tanah.



Matriks Model Capacity Building Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat untuk Pengelolaan Konflik di Kota Ambon

No	Akar persoalan konflik	Prinsip capacity building	Aspek substansi		Aspek representasi	Aspek kelembagaan
			Kapasitas yang dibangun	Metode (Pendekatan)		
1	Terdapatnya penguatan segregasi dalam bidang politik, ekonomi, serta birokrasi dengan cara memampulasi simbol-simbol agama dan etnis	<ol style="list-style-type: none"> Meningkatkan penghormatan terhadap pluralisme dan perbedaan atas kelompok marginal di masyarakat Kota Ambon Capacity building kelembagaan pemerintahan lokal, berdasarkan prinsip <i>power sharing</i> dan pengabdian terhadap hak-hak kelompok minoritas/marginal 	<p>Penghormatan atas hak-hak minoritas, dan penghormatan atas perbedaan dalam sendi-sendi kehidupan sosial pada kelompok-kelompok masyarakat yang ada</p>	<p>1. Pendekatan integratif yaitu menggabungkan perwakilan-perwakilan kelompok etnik dan kelompok profesional dalam isu-isu kemasarakatan ke dalam "lembaga antara" (MPMD) di setiap <i>kecamatan</i></p> <p>2. Menginisiasikan dialog antar komunitas baik melalui forum-forum resmi dan tidak resmi. Penerapan pendidikan yang berbasis pluralitas dan pendidikan damai.</p> <p>3. Penataan regulasi pendidikan dan kepegawaian berbasis pluralisme</p>	<p>Keterwakilan semua golongan (kelompok masyarakat elite politik, pemerintah daerah, tokoh adat, tokoh agama, serta tokoh pendidikan)</p>	<ol style="list-style-type: none"> Memtransformasikan nilai-nilai pluralisme ke dalam kelembagaan pemerintahan Mengorganisir lembaga pemerintahan lokal
2	Dominasi fan dan penggunaan basis <i>kinship</i> dalam jabatan-jabatan strategis dalam birokrasi pemerintahan dan lembaga-lembaga politik	Menciptakan pola ekulumen yang berbasis <i>merit system</i> dalam jabatan-jabatan birokrasi.	<p>Pola rekrutmen yang adil berdasarkan <i>merit system</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> Penataan kembali regulasi dan kebijakan dalam bidang sosial dan politik agar tercipta sistem pengisian dan promosi jabatan yang adil Pembelian akses yang sama termasuk akses informasi dan ruang partisipasi yang sama kepada kelompok-kelompok masyarakat, dalam bidang sosial politik 	<p>Keterwakilan semua golongan dalam bidang sosial dan politik (elite politik, pemerintah daerah, wakil-wakil kelompok masyarakat, DPRD)</p>	<ol style="list-style-type: none"> Restrukturisasi dan reformasi lembaga pemerintahan lokal
3	Masalah tanah adat baik antar negeri adat, maupun antara negeri adat dengan pemerintah dan militer	<ol style="list-style-type: none"> Mempertajus kewenangan negeri adat atas pemantauan dan pelepasan hak atas tanah Mekanisme pengalihan hak guna tanah dari adat untuk kepentingan umum 	<p>Struktur baru sebagai hasil kombinasi struktur lama dan modern</p>	<p>Metode pendekatan integratif yaitu menggabungkan perwakilan-perwakilan kelompok etnik dan kelompok profesional dalam isu-isu kemasarakatan ke dalam "lembaga antara" (MPMD) di setiap negeri</p>	<p>Keterwakilan kelompok adat, kelompok profesional, Pemda, dan TNI</p>	<p>Menciptakan sistem (struktur dan mekanisme) "peradilan" tingkat negeri dengan supervisi atau pengawasan lembaga yudikatif tingkat kabupaten dan provinsi untuk penyelesaian sengketa tanah</p>

<p>4</p> <p>Tingginya arus migrasi ke kota Ambon menyebab-kan kompetisi yang tinggi dan ruang gerak anak negeri lebih kecil dibandingkan dengan pendatang.</p>	<p>1. Manajemen tata ruang dalam bidang perekonomian-an dengan prinsip kesesim-bangan</p> <p>2. Mengintensifkan dialog antar komunitas (lokal dan pendatang)</p> <p>3. Puncakan RTRW dengan mengembangkan wilayah-wilayah ekonomi baru pada daerah-daerah yang belum padat penduduk, berdasarkan prinsip ekonomi seimbang.</p>	<p>Keseimbangan dan keterbaruan wilayah kegiatan ekonomi yang memberi ruang partisipasi yang lebih luas bagi kelompok-kelompok masyarakat di Kota Ambon</p>	<p>1. Menganun kebijakan ekonomi (indirect dan perdagangan) yang bersifat kompetis seimbang untuk mengurangi ketembunan sosial antara penduduk lokal dan pendatang.</p> <p>2. Pengembangan wilayah-wilayah ekonomi baru pada daerah-daerah yang belum padat penduduk</p> <p>3. <i>Affirmative action</i> pada kelompok rentan secara ekonomi</p> <p>4. Memorong terbentuknya produk unggulan dari masing masing distrik (1 distrik 1 produk)</p>	<p>Wakil pelaku ekonomi lokal, wakil pelaku ekonomi pendatang, Pemda, struktur adat</p>	<p>Revitalisasi struktur adat dan institusi pemda yang terkait dengan kegiatan ekonomi melalui penguatan kelembagaan sehingga kompatibel dengan dinamika masyarakat.</p>
<p>5</p> <p>Penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan oleh aparat kepolisian dan TNI dalam pengelolaan SDA</p>	<p><i>Law enforcement</i> dan penghapusan <i>privilege</i> pada institusi militer dan kepolisian dalam pengelolaan SDA</p>	<p>Integritas dan profesionalisme TNI dan POLRI sesuai citra lembaga dan reputasi mereka</p>	<p>1. Reformulasi nilai-nilai profesional untuk kelembagaan TNI dan POLRI TNI dan POLRI</p> <p>2. Menyusun pola dan standar kinerja</p> <p>3. Menciptakan "aturan main" untuk mengatur hubungan ekonomi dan politik antara pemerintahan sipil, militer, dan masyarakat agar tidak berbenturan <i>interest</i>, etnis, dan agama</p>	<p>Pemerintah Pusat, Pemda, TNI, dan POLRI</p>	<p>Transformasi nilai-nilai profesional ke dalam kelembagaan TNI dan POLRI</p>

(3) Maluku Tengah

Sementara di Maluku Tengah, akar persoalan nampaknya tidak sekompleks di Maluku Utara dan Kota Ambon. Meskipun beberapa hal seperti perebutan tanah (petuanan adat) dijumpai di wilayah ini, namun persoalan yang paling menonjol yang dijumpai di Maluku Tengah adalah perebutan kekuasaan di tingkat negeri. Hal itu terutama disebabkan oleh banyaknya *soa perintah* yang tidak berdomisili di negeri adat, sehingga berdampak pada proses pemilihan kepemimpinan adat. Pemanfaatan ikatan kekerabatan/*kinship* dalam proses rekrutmen birokrasi pemerintahan desa juga merupakan penyebab utama konflik antar warga.

Dalam kaitan tersebut prinsip *capacity building* yang harus dilakukan meliputi: (1) mengkombinasikan adat atau kepemimpinan yang "lama" ke dalam struktur kepemimpinan "modern" negara; (2) mengembangkan hubungan kesetaraan di antara kelompok-kelompok masyarakat melalui prinsip *power sharing*; (3) menata kembali status tanah adat dan sumber-sumber ekonomi yang ada di setiap negeri; (4) menyusun program *affirmative action* untuk kelompok marginal, misalnya penduduk pendatang (eks tahanan Pulau Buru) yang tidak memiliki hak atas tanah.

Langkah-langkah kongkrit untuk memenuhi prinsip *capacity building* dijalankan melalui: (1) penguatan "lembaga adat" yang mampu menjembatani kepentingan kelompok-kelompok adat dengan lembaga formal; (2) reformasi struktur desa agar sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat; (3) identifikasi potensi desa atau negeri dan distribusi *resources* atas dasar kesejahteraan bersama anak (penduduk) negeri.

Matriks Model Capacity Building Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat untuk Pengelolaan Konflik di Maluku Tengah

No	Aspek persoalan konflik	Prinsip capacity building		Aspek substansi		Metode (Pendekatan)	Aspek representasi	Aspek kelembagaan
		Kapasitas yang dibangun	Kemampuan yang dibutuhkan	Aspek substansi	Metode (Pendekatan)			
Maluku Tengah								
1	Persoalan penguasaan tanah adat (tanah adat)	1. Menata kembali status tanah adat dan sumber-sumber ekonomi yang ada di setiap negeri 2. Menyusun program <i>affirmative action</i> untuk kelompok marginal, misalnya penduduk pendatang (eks-tahanan Pulau Buru) yang tidak memiliki hak atas tanah	1. Kesesuaian dan ketertarikan kepemilikan dan pemanfaatan tanah bagi kelompok-kelompok adat dan pendatang di Maluku Tengah melalui penataan lembaga-lembaga pengelola sumber-sumber daya 2. Peningkatan partisipasi kelompok-kelompok berkepentingan dengan sumber daya	1. Pembentukan lembaga penataan yang mampu mengelola kepentingan berbagai kelompok (adat, pendatang) dan lembaga-lembaga formal 2. Identifikasi potensi desa atau negeri dan distribusi <i>resource</i> atas dasar kesepakatan bersama anak (penduduk) negeri	Kelompok adat, pendatang, dan Pemuda	Reorganisasi dan revitalisasi struktur adat dan institusi pemuda yang terkait dengan perubahan pemanfaatan tanah dan kegiatan ekonomi sehingga <i>compatible</i> dengan dinamika masyarakat.		
2	Banyaknya soal perintah yang tidak berdomisili di negeri adat, akibatnya dalam proses pemilihan kepemimpinan adat mengalami beberapa kendala	Penataan kembali struktur dan mekanisme kepemimpinan adat	Efektivitas kepemimpinan adat	Reformulasi proses pemilihan kepemimpinan adat melalui satuan negeri	Wakil-wakil desa yang ada dalam satuan negeri, termasuk soal pendatang	Revitalisasi satuan negeri		
3	Penggunaan <i>linship</i> dalam proses rekomen birokrasi pemerintahan daerah (desa/kabupaten) telah mengakibatkan kerancuan antara nilai-nilai kekeluargaan dan profesionalisme, sehingga masuk integritas dan kinerja lembaga kepemimpinan lokal (adat maupun formal)	1. Penataan kembali inisiasi negeri melalui transformasi nilai-nilai profesional ke dalam sistem kepemimpinan adat 2. Menata fungsi-fungsi adat dalam inisiasi negeri melalui sinergi antara desa adat dan desa administrasi 3. Mengembangkan hubungan kesteraan di antara desa adat dan desa administrasi melalui prinsip <i>power sharing</i>	Kemampuan mengembangkan sistem yang berdasarkan prinsip <i>power sharing</i> antara fungsi desa adat dan desa administrasi	1. Reformasi struktur negeri ("desa adat" dan "desa administrasi") agar sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat 2. Menegaskan indikator desa adat dan desa administrasi 3. Mengintensifkan dialog antara desa adat dan desa administrasi	Tokoh adat kelompok pendatang, tokoh politik lokal, Pemuda	Reformasi dan penguatan pemerintahan negeri ("desa adat" dan "desa administrasi") agar mampu menjalankan kepemimpinan kelompok-kelompok adat dengan lembaga formal		

(4) Maluku Tenggara

Konflik di Maluku Tenggara pada dasarnya terkait dengan kebijakan Orde Baru maupun kebijakan sebelumnya yang melakukan penataan pemukiman penduduk tanpa memperhatikan nilai-nilai lokal, antara lain pemekaran atau pembentukan desa baru menjadi desa administratif yang bertentangan dengan ketentuan adat - *Ratschap*. Akibatnya, muncul tuntutan kesetaraan posisi sebagai kepala desa dari desa adat (*ohoi*), yang menyebabkan konflik kelembagaan desa tidak pernah selesai. Dan bahkan berimbas pada persoalan batas-batas tanah adat, pengelolaan tanah pertuanan, dan, alokasi anggaran/bantuan yang diberikan pemerintah kepada setiap desa/dusun. Sementara ketentuan adat di Maluku Tenggara masih sangat kuat diterapkan oleh masyarakat pendukungnya termasuk sistem kasta dalam relasi sosial diantara mereka sendiri, perubahan-perubahan yang dibawa dari luar oleh program pembangunan dan sistem pemerintahan negara telah mengakibatkan ambiguitas antara pelaksanaan hukum adat versus penegakan hukum positif, disamping adanya kevakuman di beberapa desa akibat tokoh kepemimpinannya memilih hidup di perantauan.

Untuk mengatasi persoalan-persoalan di atas, perlu dilakukan *capacity building* yang pada hakekatnya difokuskan pada penggabungan hukum adat atau hukum formal, atau lebih tepatnya menarik lembaga *judiciary* di tingkat *ohoi* atau *ratschap* untuk masuk ke dalam *mainstream* sistem *judiciary* negara Indonesia. Langkah-langkah kongkrit untuk mencapai tujuan tersebut adalah: pembentukan lembaga/institusi peradilan tingkat lokal (*ohoi/ratschap*), yaitu dengan memberikan kewenangan pada lembaga adat untuk mengurus bidang-bidang tertentu dalam keperdataan (keluarga, sengketa tanah adat, etc), dan jika dimungkinkan juga dalam hal-hal tertentu di bidang pidana (zina, pelanggaran *sasi*, kriminal ringan seperti pencurian ternak, dan lain-lain).

Dalam hal *capacity building* di daerah Tual, sebagai ibukota Kabupaten Maluku Tenggara, penataan kelembagaan kepemimpinan lokal tidak bisa difokuskan kepada kepemimpinan adat semata. Di

sini, posisi dan peran kelembagaan pemerintah formal negara (pemda) khususnya pada tingkat kecamatan dan kabupaten perlu diperhitungkan. Oleh karena itu, reformulasi kebijakan rekrutmen pegawai, pengisian jabatan-jabatan strategis, dan promosi jabatan yang berdasarkan *merit system* di institusi pemerintahan daerah, khususnya pada tingkat kabupaten, perlu dilakukan karena masih berlakunya sistem kasta di masyarakat Kepulauan Kei yang "menghalangi" sekelompok anggota masyarakat dari kasta rendah untuk menjadi pejabat tinggi pemerintahan daerah.

Matriks Model *Capacity Building* Kemampuan Pemerintah dan Masyarakat untuk Pengelolaan Konflik di Maluku Tenggara

No	Akar persoalan konflik	Prinsip <i>capacity building</i>	Maluku Tenggara			
			Kapasitas yang dibangun	Aspek cakupan (Pendekatan)	Aspek representasi	Aspek kelembangan
1	Perubahan-perubahan yang dikawatirkan dari larut program pembangunan dan sistem pemerintahan negara telah mengakibatkan ambiguitas antara pelaksanaan hukum adat versus penegakan hukum positif, disamping adanya kerakunan di beberapa desa akibat lobi-lobi kepentingan yang menghambat hidup di perdesampahan	Transformasi nilai-nilai dan reformasi sistem kepemimpinan dalam menuliskan lokal agar dapat beradaptasi dengan nilai-nilai dari luar	Kemampuan menuliskan lokal untuk beradaptasi terhadap nilai-nilai dari luar	Metode (Pendekatan)	Kelompok adat, pendatang, Pemuda (Goro Pemernahan), DPRD, tokoh agama, tokoh politik, tokoh pendidikan	Transformasi nilai dan reformasi sistem kepemimpinan kepemimpinan lokal (adat/romal)
2	Perselisihan batas-batas tanah adat, pengalihan tanah pertunaman.	Pengalihan hukum adat dan hukum romal, atau lebih tepatnya menurut lembaga <i>Indicatory</i> di tingkat <i>oboi</i> atau <i>razaclap</i> untuk masuk ke dalam <i>mainstream</i> sistem <i>Indicatory</i> negara Indonesia	Sistem regulasi kepemilikan dan pengalihan tanah	1. Transformasi nilai profesional ke dalam institusi lokal (Barera sistem kasa masih berbasis di Kepulauan Kei) sehingga "menghalang" anggota masyarakat dari kasa rendah yang potensial untuk menjadi pejabat tinggi pemerintahan daerah 2. Reformasi kebijakan rekrutmen pegawai, pengisian jabatan-jabatan strategis, dan promosi jabatan yang berdasarkan <i>merit system</i> untuk meningkatkan profesionalisme	Kelompok adat, pendatang, Pemuda (Goro Hukum), BPN, Pengadilan TK I dan II	Menciptakan lembaga pengadilan di tingkat lokal
3	Konflik akibat akses pembangunan yang diberikan pemerintah kepada setiap desa di atas	Pengaturan mekanisme akses yang berdasarkan indikator kebutuhan masyarakat lokal yang terukur	Pola manajemen keuangan dalam mengatur akses anggaran yang sesuai dengan indikator kebutuhan masyarakat lokal yang terukur	1. Identifikasi kebutuhan masyarakat lokal melalui partisipasi aktif anggota masyarakat 2. Menerima bantuan-bantuan untuk akses penanganan kebutuhan tersebut dengan melibatkan kelompok-kelompok profesional 3. Penguasaan dan evaluasi oleh pemerintah provinsi dan pusat	Wakil-wakil masyarakat, pemerintah desa/dusun, pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, pemerintah pusat, DPRD	Rertalisasi institusi lokal yang terkait dengan akses dan pendanaan program pembangunan desa/dusun

3.3. Strategi Penguatan Kelembagaan Hukum

Pada umumnya, penyelesaian konflik di Maluku yang dilakukan secara adat terkonsentrasi pada Raja, dalam arti Raja berperan sebagai penyeselai konflik yang utama, walaupun sebelumnya persoalan-persoalan yang ada di dalam masyarakat terlebih dahulu diselesaikan oleh Kepala Soa, Imam atau Pendeta serta tokoh-tokoh adat lainnya. Dalam penyelesaian konflik ini sesungguhnya Raja dibantu oleh *Saniri*⁹ –termasuk dalam hal menginvestigasi sengketa yang terjadi- yang kedudukannya sama dengan BPD (Badan Perwakilan Desa atau Badan Permusyawaratan Desa) yang ditetapkan melalui UU No. 22/1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Di tingkat dusun, penyelesaian konflik terlebih dahulu dilakukan oleh kepala dusun dengan dibantu oleh *Saniri* tingkat dusun yang komposisi keanggotaannya hampir sama dengan *Saniri* di tingkat *Negeri*. Hanya untuk kasus-kasus yang tidak bisa ditangani oleh kepala dusun bersama *saniri* dusun lah yang dibawa kepada Raja atau Kepala *Negeri*.

Laporan World Bank¹⁰ juga memaparkan beberapa sikap masyarakat dalam menerima Raja sebagai penyeselai sengketa yang utama, antara lain dalam kasus konflik tanah di Dusun Aira, Desa Souhoku Pulau Seram. Menurut mereka, ”salah satu alasan masyarakat yang berkonflik untuk mendatangi Raja disebabkan oleh anjuran dari Raja agar dalam setiap konflik yang terjadi di masyarakat diajukan kepada Raja terlebih dahulu”. Dengan demikian tampak bahwa penerimaan Raja dan hukum adat lebih didasarkan pada

⁹ Sebagaimana telah dijelaskan dalam laporan sebelumnya, *Saniri* ini terdiri dari tiga macam, yaitu *Saniri Raja* sebagai pembantu Raja dalam pemerintahan sehari-hari (terdiri dari kepala Soa dan Sekretaris atau Juru Tulis), *Saniri Negeri/Lengkap* (adalah seluruh perangkat *negeri* yang terdiri dari kepala soa, sekretaris/juru tulis, ketua pemuda, kawang dan perangkat lainnya), dan *Saniri Besar* meliputi *Saniri Lengkap*, *Saniri Raja* dan masyarakat (Ibid.).

¹⁰ Ibid.

penghormatan terhadap Raja. Hal yang sama juga terjadi terhadap Raja Hative Kecil yang dianggap masih memiliki peranan yang besar. Namun ada pula yang taat kepada Raja -misalnya patuh pada 'sasi' yang ditetapkan Raja bersama tokoh adat- karena mereka merasa takut, terutama ketika keberadaan Raja atau tokoh adat dihubungkan dengan sesuatu yang supranatural. Hal ini umumnya terjadi di *Negeri-negeri* di pedesaan.

Dari hasil penelitian LIPI di tahun-tahun sebelumnya, dan juga dari hasil penelitian World Bank¹¹ tentang hal yang sama, diketahui bahwa masyarakat Maluku mempunyai beberapa pilihan dalam menyelesaikan konflik atau kasus yang mereka alami, baik melalui jalur formal (melalui pengadilan) maupun informal (diselesaikan secara adat). Penyelesaian konflik melalui jalur pengadilan cenderung menjadi pilihan masyarakat di daerah perkotaan yang memiliki akses lebih dekat dengan kantor polisi dan kantor pengadilan. Sementara masyarakat di pedesaan lebih suka menggunakan mekanisme penyelesaian konflik informal, karena lebih menghemat waktu dan biaya. Pemerintah setempat pada umumnya mendukung keberadaan mekanisme informal ini. Di beberapa desa, Raja dan/atau Kepala Desa bahkan sangat menganjurkan warganya untuk menyelesaikan konflik menurut mekanisme informal. Kasus-kasus yang cenderung diselesaikan melalui mekanisme informal ini umumnya adalah kasus perdata, terutama masalah batas tanah dan warisan, kasus pertikaian keluarga, serta pidana ringan (yaitu perkelahian antar pemuda dan penganiayaan ringan).

Dalam penyelesaian konflik informal ini, Raja atau Kepala Desa lah yang mempunyai posisi sentral serta memainkan peranan yang besar sebagai penyelesai sengketa. Di komunitas adat Maluku, Raja dikenal sebagai pemutus akhir dalam kasus atau konflik yang sulit ditangani. Raja juga merupakan pihak yang berhubungan dan berkoordinasi dengan pihak kepolisian dalam kasus-kasus pidana ringan atau konflik tanah yang memerlukan campur tangan aparat

¹¹ World Bank, Opcit.

keamanan. Dengan kata lain, baik perangkat adat maupun perangkat desa mempunyai relasi kerja yang baik dengan pihak penegak hukum, terutama kepolisian.

Kepala Dusun juga kerap bertindak sebagai mediator atau penengah dalam konflik perdata dan pidana ringan, sementara tokoh agama – baik Kristen (pendeta) maupun Islam (para penghulu mesjid seperti Imam/Khatib/Modim- seringkali didatangi oleh masyarakat untuk kasus keluarga dan konflik yang bernuansa moralitas. Penyelesaian konflik ini dimulai dari tahap yang terendah yakni melalui *kepala soa* dan/atau ketua RT/RW (untuk kota Ambon), naik ke kepala dusun sampai akhirnya kepada Raja. Namun hal ini tidak berarti ada tingkatan atau kualitas konflik yang berbeda sebagaimana yang terjadi pada mekanisme formal. Di Kota Ambon dan Kabupaten Maluku Tengah tidak ditemui 'sistem banding' untuk penyelesaian konflik secara informal, melainkan bahwa kasus atau konflik tersebut kemudian di-*refer* penyelesaiannya ke tingkat kepemimpinan informal yang (dianggap) lebih tinggi, misalnya dari Kepala Dusun di-*refer* ke penghulu mesjid atau Raja. Dari berbagai kasus konflik yang telah diselesaikan secara informal, terlihat bahwa para pihak memang bersedia mematuhi putusan yang dijatuhkan oleh aktor penyelesai konflik –dalam hal ini Raja, pemimpin agama atau tokoh masyarakat setempat. Mungkin hal itu dikarenakan oleh kewibawaan para pemimpin tadi.

Penyelesaian konflik secara informal ini pada hakekatnya bisa (1) menjaga keharmonisan dan pemulihan hubungan antara anggota masyarakat, dan (2) agar penyelesaian kasus dapat dilakukan secara lebih cepat, sehingga menghemat biaya dan waktu para pihak yang berkonflik. Walaupun demikian, mekanisme informal ini belum diakui sebagai bagian yang terintegrasi dari mekanisme atau sistem hukum formal, sehingga kesepakatan yang dibuat oleh para pihak tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum legal. Jika ternyata para pihak yang berkonflik mematuhi sanksi yang dijatuhkan aktor penyelesai konflik – seperti Raja dan pemimpin agama – hal itu dikarenakan mereka tidak menghendaki adanya kesulitan lebih jauh.

Selain itu, mungkin hal itu juga disebabkan oleh kenyataan bahwa sanksi yang dijatuhkan pada para pihak yang berkonflik telah disesuaikan dengan kapasitas para pihak yang bersangkutan sendiri, seperti adanya kesanggupan membayar sanksi atau melunaskan denda yang ditentukan atau disepakati.

Walaupun mekanisme penyelesaian konflik secara informal ini disukai, namun masih ada pihak yang merasa keberatan dengan putusan yang diambil Raja atau pemimpin agama. Selain itu ada pula kritikan terhadap mekanisme yang berlaku, dan pihak yang mengeritik biasanya merasa diperlakukan tidak adil dalam mekanisme informal tersebut. Umumnya pihak yang merasa diperlakukan tidak adil ini adalah kelompok etnis atau agama minoritas, atau kelompok marginal (perempuan dan pendatang). Barangkali hal ini dikarenakan mekanisme penyelesaian konflik secara informal lebih menekankan keharmonisan dan perdamaian masyarakat setempat.

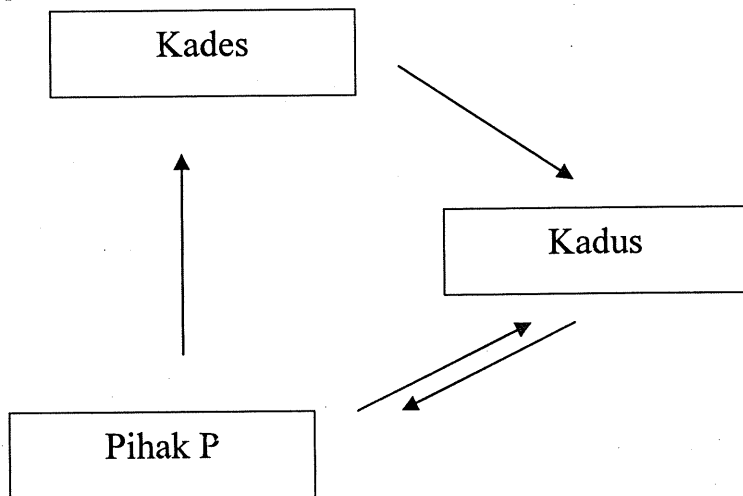
Ketidakseimbangan posisi, kekuatan dan kekuasaan menjadi catatan penting yang harus diperhatikan dalam mekanisme informal. Oleh karena itu posisi, peran dan pengalaman perempuan dalam mekanisme penyelesaian informal ini menjadi catatan tersendiri, karena walau di Kota Ambon, perempuan dapat menjadi anggota *saniri negeri*, namun hal ini tidak berlaku untuk daerah pedesaan yang masih memegang adat secara kuat. Secara keseluruhan bisa dikatakan bahwa perempuan Maluku belum terwakili dengan baik dalam mekanisme penyelesaian konflik yang ada. Saat ini, hanya ada 3 (tiga) orang Raja perempuan dari 65 Raja yang menjadi kepala *negeri* di seluruh wilayah Maluku Tengah.

Berikut ini adalah contoh dari berbagai mekanisme penyelesaian konflik di tingkat Desa (*Negeri*) dan dusun (sumber kasus: *The Worldbank*, 2005).¹²

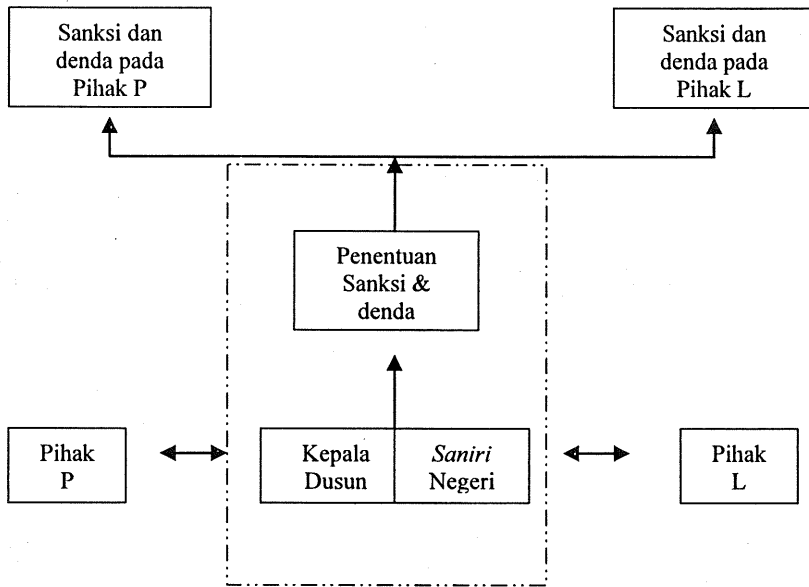
- (1) Kasus ancaman antara keluarga isteri dan keluarga suami, kasus bermula dari pengakuan P (isteri) ke suaminya bahwa ia telah diperkosa oleh adik suaminya. Tapi setelah itu P malah dipukuli

¹² Ibid.

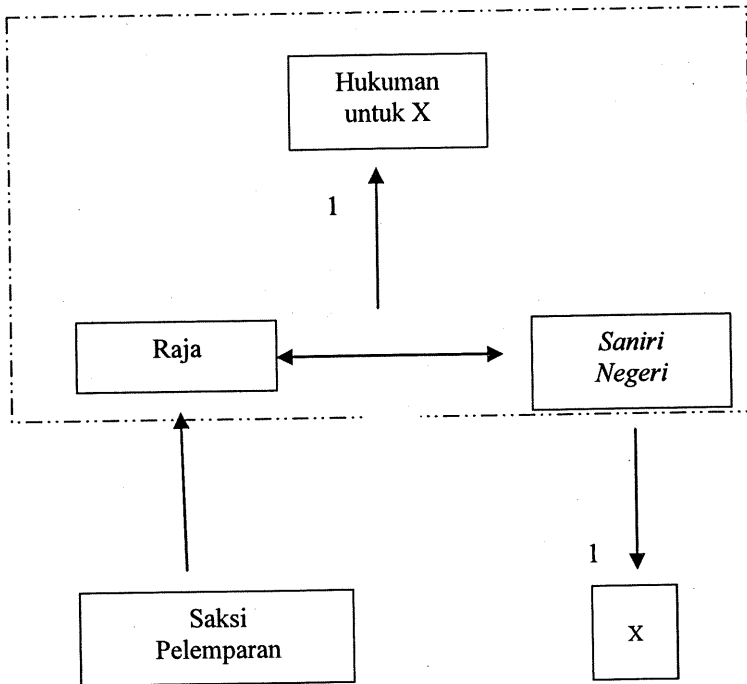
suaminya. Baik P maupun suami (L), mengadakan kasus perkosaan ini kepada orangtua masing-masing, sehingga kedua keluarga saling mengancam. Karena merasa diancam, Pihak P mengadakan kasus ancaman kepada Kepala Desa – namun, oleh Kepala Desa hal ini dikembalikan ke kepala dusun karena pihak-pihak yang berperkara berasal dari satu suku yaitu Suku Naulu.



- (2) Penyelesaian kasus ancaman di tingkat kepala dusun: proses penyelesaian dilakukan dengan menggunakan metode musyawarah yang dipimpin oleh Kadus. Musyawarah diakhiri dengan penentuan sanksi dan denda untuk kedua belah pihak. Ini adalah tipe *remedial* dengan Kadus dan *Saniri Negeri* berfungsi sebagai arbiter.



- (3) Kasus pelemparan batu oleh X yang menyebabkan kaca jendela rumah *negeri* pecah berantakan, dan dilaporkan oleh saksi ke Raja adalah tipe *accusatory* dengan Raja dan Saniri berfungsi sebagai hakim pemutus.



Kasus Kenakalan Remaja - (pelemparan rumah *Negeri*/Desa Amahai, P. Seram – Kab. Maluku Tengah)

Kasus dituturkan oleh Daci Souhoka seorang remaja yang tinggal di Desa Souhoku. Peristiwa terjadi pada tahun 2003, pelaku adalah pemuda setempat bernama X. Suatu malam pelaku yang tengah mabuk melempari rumah *Negeri*/Desa Amahai dengan batu. Pelemparan yang dilakukan menyebabkan kaca jendela rumah negeri tersebut pecah berantakan. Kebetulan pada saat terjadi pelemparan, ada saksi yang melihat kejadian tersebut dan melaporkannya ke pihak Raja/Desa. Kasus kemudian diproses oleh Saniri Negeri yang meminta X hadir di Balai Desa (Baileo). Pihak Bapak Raja dan Saniri Negeri kemudian melakukan musyawarah untuk mengkonfirmasi pelemparan kaca jendela kantor Saniri Negeri. Pada hari yang sama, musyawarah menentukan hukuman untuk X.

Hukuman yang ditentukan berupa pukulan rotan sebanyak 9 kali (9 kali sesuai dengan jumlah anggota Saniri Negeri). X sebagai pelaku diminta untuk memilih rotan yang akan digunakan untuk memukul dirinya. Hukuman dilakukan di sebuah bangku panjang di Baileo. Menurut Daci Souhoka, nyaris semua anggota Saniri Negeri menangis ketika harus memberi cambukan pada X. Setelah penghukuman dilakukan, X meninggalkan Desa Amahai sampai saat ini. Pada dasarnya menarik untuk melihat berbagai alasan mengapa sebagian besar masyarakat tetap mau mematuhi sanksi yang dijatuhkan oleh aktor penyelesaian konflik dalam berbagai kasus yang terjadi di tingkat komunitas. Dari berbagai wawancara yang telah dilakukan, nampaknya para aktor penyelesaian konflik selalu berupaya menyesuaikan putusan dan sanksi yang diberikan pada para pihak yang berkonflik dengan kemampuan mereka masing-masing¹³.

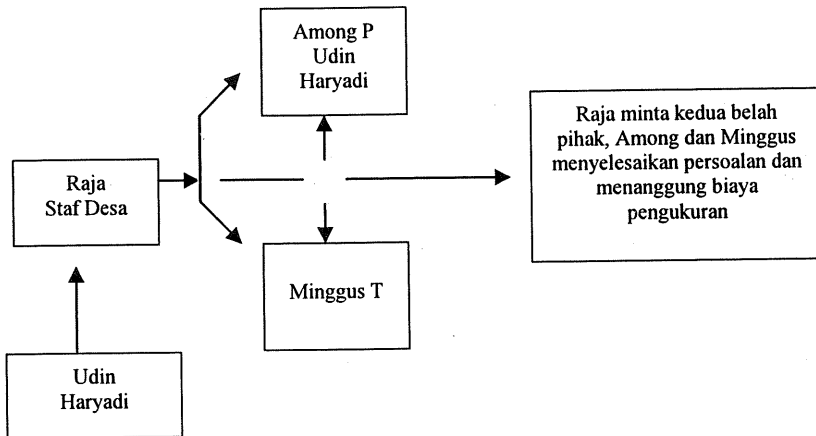
Di lain pihak, kepatuhan dan kepercayaan masyarakat kepada pemimpin mereka yang juga berperan sebagai aktor penyelesaian konflik membuat masyarakat beritikad baik untuk mematuhi putusan dan sanksi yang dijatuhkan.

Sementara itu, terkait dengan persoalan konflik yang menyangkut batas tanah, beberapa contoh di bawah ini menggambarkan jenis penyelesaian konflik yang biasa dilakukan di tingkat *negeri*:

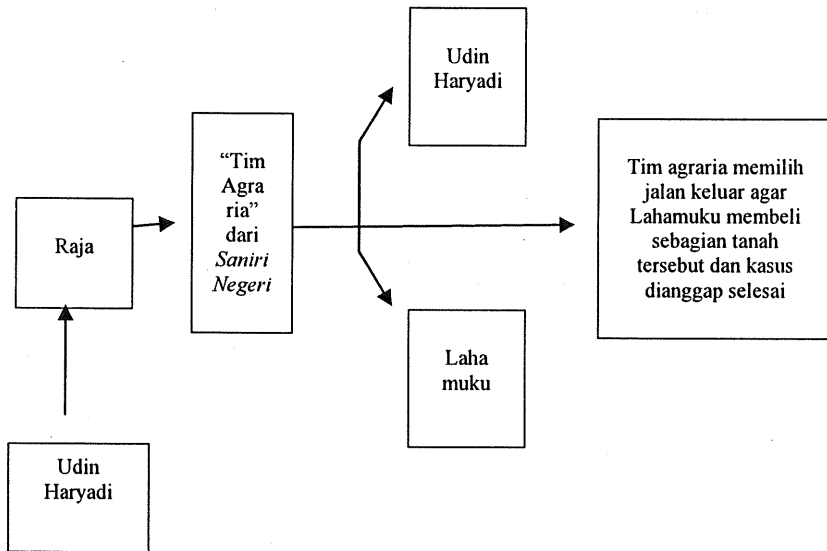
- (1) Kasus batas tanah terjadi antara Udin dan Haryadi yang membeli tanah dari Among Pieters dimana tanah tersebut berbatasan dengan tanah Minggus Tamaela dan tanah Lahamaku.
 - a. Udin dan Haryadi diminta oleh Among Pieters untuk menebang pohon di tanah yang mereka beli. Menurut Minggus pohon tersebut ada di wilayah tanahnya, maka ia lalu mengancam keduanya. Udin dan Haryadi mengadakan ancaman tersebut ke Raja. Ini adalah tipe *remedial* oleh raja,

¹³ Hal ini diutarakan oleh Imam Besar Usman Mahu di Desa Seith (sumber: the World Bank, *ibid*).

dengan didampingi oleh staf desa yang berfungsi sebagai konsiliator.



- (2) Masih dengan objek tanah yang sama, kali ini kasusnya berupa sengketa batas tanah antara Udin cs dan Lahamaku. Menurut Udin cs tanaman Lahamaku masuk ke wilayah tanah milik Udin cs. Penyelesaiannya melalui tipe *remedial* dengan “tim agrarian” dari *Saniri Negeri* berfungsi sebagai konsiliator.

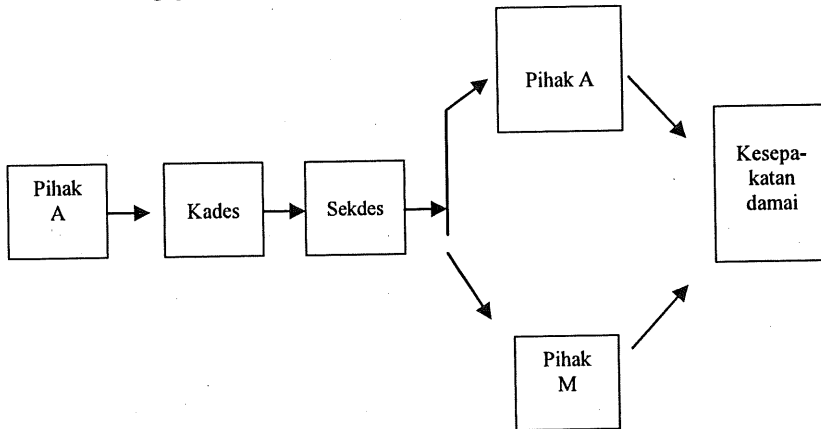


Dalam peristiwa tersebut, Udin menyatakan bahwa mereka tidak puas dengan keputusan yang dihasilkan melalui mekanisme penyelesaian informal, yaitu penyelesaian kasus oleh Raja/Saniri. Menurutnya, salah satu sebab masyarakat selalu mengajukan kasus/sengketa yang terjadi kepada pihak Bapak Raja adalah karena pada suatu waktu Bapak Raja pernah memberikan pengumuman kepada masyarakat agar menyelesaikan kasus/sengketa yang dialaminya kepada pihak Bapak Raja. Walaupun Udin kecewa dengan proses penyelesaian kasus/sengketa yang dilakukan oleh Bapak Raja, ia menyatakan tetap percaya kepada Bapak Raja.

(3) Kasus “perkelahian” antar warga yang dimediasikan oleh Sekretaris Desa. Ini adalah tipe *remedial* dengan Sekretaris Desa sebagai mediator.

- Adam ber’adu’ mulut dengan Munawir Lepari. Adam yang tidak terima dengan sikap Munawir melaporkan tentang hal ini kepada Kepala Desa. Untuk itu, Sekretaris Desa

memanggil kedua belah pihak dan memberikan nasehat, serta mengajak keduanya untuk berdamai.



Sanksi dan Eksekusi

Sanksi yang dijatuhkan dalam penyelesaian konflik di tingkat komunitas cukup beragam, dan tergantung pada kebiasaan setempat. Beberapa sanksi yang bisa dicatat adalah:

- (1) Dipermalukan di hadapan publik;
- (2) Permintaan maaf;
- (3) Peringatan;
- (4) Ganti rugi;
- (5) Ancaman akan dilaporkan ke Polisi;
- (6) Hukuman fisik;
- (7) Denda.

Denda adalah sanksi yang sangat banyak dijatuhkan dalam keputusan akhir penyelesaian konflik secara informal. Denda biasanya cukup beragam, di wilayah pedesaan dimana adatnya masih kuat dianut, maka denda dapat berupa piring besar serta peralatan dan benda-benda yang berhubungan dengan adat, misalnya kain tenun, manik-manik, kain berang atau kain merah, parang dan gong. Banyaknya denda yang dijatuhkan biasanya tergantung pada

ketentuan adat setempat. Umpamanya, apabila pihak-pihak yang terlibat termasuk kelompok Pata Siwa, maka semua denda yang dijatuhkan dihitung menurut kelipatan 518¹⁴.

Hasil penelitian World Bank¹⁵ di Desa Amahai, Pulau Seram, masih menemukan berlakunya hukuman fisik berupa cambukan terhadap seorang pemuda yang melakukan pelemparan terhadap rumah *negeri* atau kantor kepala desa. Akan tetapi, bagi kepala suku Naulu dan Kepala desa Amahai, hukuman fisik dan denda itu kini sudah jauh lebih manusiawi, karena dahulu pelaku perkosaan dapat dihukum mati. Kini hukuman mati atau hukuman rajam sudah tidak diberlakukan lagi.

Berbagai mekanisme penyelesaian konflik sebagaimana contoh-contoh di atas pada dasarnya masih terdapat berbagai kekurangan, *Pertama*, tidak adanya sistem banding bagi pihak yang merasa tidak puas dengan keputusan yang diberikan oleh Raja atau mediator 'adat' lainnya. *Kedua*, ada dominasi pengambilan keputusan oleh *soa-soa* besar, karena struktur kelembagaan adat biasanya dibentuk atas dasar keturunan, dan ini terkait dengan fungsi yang diemban oleh *soa* yang bersangkutan beserta keturunannya, misalnya fungsi panglima perang. Walau fungsi ini sekarang sudah tidak diberlakukan lagi, akan tetapi jika kelak dibutuhkan kehadiran panglima perang maka yang berhak mengisi hanyalah keturunan dari *soa* yang bersangkutan (meskipun yang bersangkutan sudah tidak berdomisili di daerah itu), dan kedudukan ini tidak boleh digantikan oleh anggota *soa* mana pun. Sebaliknya, *mata rumah* yang sudah hidup selama puluhan tahun di suatu *negeri* karena proses migrasi dan telah membentuk sebuah *soa*, ia juga tidak bisa secara otomatis menempati struktur kelembagaan adat, atau *Saniri Negeri*. Oleh sebab itu, proses pembuatan kebijakan di tingkat *negeri* lebih menguntungkan '*anak adat*'. *Ketiga*, diskriminasi terhadap kelompok perempuan dan warga pendatang 'non-Maluku' bisa terjadi karena

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

secara adat mereka tidak terwakili dalam struktur yang ada dan/atau tidak diberi hak atau wewenang untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan. Di wilayah-wilayah yang adatnya masih sangat kuat dan di *negeri-negeri* Islam, bahkan keterlibatan perempuan dalam struktur kelembagaan adat dilarang.

Selain itu, seperti telah diuraikan dalam laporan penelitian LIPI sebelumnya (tahun 2006),¹⁶ penyelesaian konflik melalui kelembagaan adat (hukum informal) meskipun keberadaannya (kelompok masyarakat adat) diketahui oleh negara namun otoritas dan kewenangannya terkadang tidak diakui oleh negara, dalam arti segala tindakan dan keputusan yang terjadi di sana tidak dilindungi oleh negara dan bahkan tidak memiliki kekuatan hukum yang tetap. Ketidak adanya kepastian perlindungan hukum inilah yang membuat posisi keputusan suatu institusi penyelesaian sengketa melalui lembaga adat menjadi lemah, karena secara legal teknis pun kewenangan untuk mengeksekusi suatu keputusan tidak ada. Sebaliknya, dalam penyelesaian konflik melalui kelembagaan formal atau yang lebih dikenal dengan proses adjudikatif biasanya suasana yang terbangun antara pihak-pihak yang berkonflik cenderung konfrontatif, di mana para pihak akan berusaha semaksimal mungkin untuk saling menjatuhkan dengan membuktikan kesalahan pihak lawan di depan majelis hakim. Padahal untuk mencapai kembali suasana dan kondisi semula (baca: damai) yang ada sebelum pecahnya konflik, dan untuk membangun kohesivitas sosial yang baru, perlu dihindari penggunaan mekanisme penyelesaian sengketa/konflik yang bersifat konfrontatif. Selain itu sistem hukum formal (sistem peradilan negara) sangat mahal, tidak terjangkau dan berpihak kepada kepentingan mereka yang mampu dan berkuasa. Dengan kata lain, tidak ada atau kurangnya akses masyarakat lokal ke sumber-sumber yang memperkuat hak-hak mereka melalui jalur formal. Selain itu pula, untuk sengketa yang terjadi antar *negeri/desa* seperti

¹⁶ Sri Yanuarti, dkk., Opcit, 2007.

konflik batas-batas petuanan antara dua *negeri*, hingga dengan saat ini masih belum bisa diselesaikan melalui jalur formal.

Bertolak dari problematika tersebut, penguatan kelembagaan yang dapat dilakukan dari aspek hukum adalah dengan menarik lembaga *judiciary* di tingkat lokal untuk masuk ke dalam *mainstream* sistem *judiciary* negara Indonesia. Selain urgensi untuk merekognisi, menarik dan menempatkan struktur *local genuine* (dalam hal ini hukum adat) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai strategi penataan *power sharing* yaitu antara pemerintahan negara baik pusat/daerah (formal) dengan struktur masyarakat adat (non-formal), salah satu strategi untuk penataan *power sharing* yang dapat dilakukan di bidang hukum adalah dengan memberikan peluang dibentuknya lembaga/institusi peradilan tingkat lokal. Jika hal ini kita lihat melalui perspektif regulasi otonomi daerah, maka strategi ini tidaklah mustahil untuk dipikirkan. Dalam rangka *power sharing* antara pemerintah dan adat, perlu untuk memberikan kewenangan pada lembaga adat untuk mengurus bidang-bidang tertentu dalam keperdataan (keluarga, sengketa tanah adat, etc), dan jika dimungkinkan juga dalam hal-hal tertentu di bidang pidana (zinah, pelanggaran *sasi*, kriminal ringan seperti pencurian ternak, dan lain-lain). Pertanyaannya kemudian, apa yang bisa dilakukan untuk menarik dan menempatkan institusi peradilan lokal di Maluku dalam sistem *judiciary* Indonesia yang formal?

Untuk merekognisi, menarik dan menempatkan struktur adat dalam sistem peradilan Indonesia yaitu dengan memberikan peluang dibentuknya lembaga/institusi sengketa (peradilan) di tingkat lokal, diperlukan sebuah pijakan dan dasar hukum dalam rangka memberikan legitimasi pembentukan lembaga tersebut.

Secara teoritik, pijakan untuk pembentukan lembaga tersebut dapat kita rujuk kembali pada teori strukturasi Giddens (2003) yang membagi sifat-sifat struktural suatu sistem sosial dalam tiga struktur yaitu signifikansi, dominasi, dan legitimasi (2003: 35-37). Khusus dalam struktur legitimasi, Giddens melihat bahwa institusi legal yang

berada dalam ranah struktur legitimasi ini selalu berpusat pada hubungan-hubungan antara hak dan kewajiban yang “diharapkan” dari mereka yang berpartisipasi dalam sederet konteks interaksi. Lebih lanjut, Giddens menyatakan bahwa, “unsur-unsur normatif sistem sosial merupakan pernyataan-pernyataan yang harus dipertahankan dan ‘diuraikan’ melalui mobilisasi efektif sanksi-sanksi dalam konteks pertemuan-pertemuan yang sesungguhnya”.

Di tingkat mikro, penguatan terhadap mekanisme penyelesaian sengketa/konflik¹⁷ ini akan memberikan solusi terhadap disfungsi hukum negara, yang ternyata juga masih gagap dalam memberikan penyelesaian sengketa-sengketa/konflik-konflik yang terjadi dalam masyarakat. Selain tersedianya lembaga penyelesaian sengketa konflik, hal lain yang diharapkan dari pembentukan lembaga seperti ini adalah untuk memperkuat norma dan pranata hukum setempat (*custom/adat*), sehingga mekanisme kontrol sosial dalam kehidupan sehari-hari dapat berjalan dengan efektif.

Pada tingkat yang lebih luas yaitu dalam relasi antara negara dan masyarakat lokal (*adat*), penguatan terhadap mekanisme penyelesaian sengketa/konflik ini akan memberikan, apa yang disebut oleh Giddens sebagai ruang pengakuan terhadap masyarakat tersebut di dalam sistem negara dimana masyarakat dianggap sebagai agen-agen yang berpengetahuan penuh yang secara refleksif memonitor arus interaksi satu sama lain (Giddens, *ibid*). Dengan demikian, melalui perspektif ini masyarakat dipandang sebagai obyek sosial

¹⁷ Sengketa atau konflik yang dimaksud oleh penulis disini sengaja tidak mengikuti definisi hukum negara yang diyakini oleh penulis sangat terbatas. Ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki pemaknaan dan kosakata yang berbeda dengan logika hukum negara. Dengan demikian, sengketa/konflik yang dimaknakan disini akan mengikuti definisi dalam sebuah kamus, yaitu sebagai berikut, kondisi seseorang yang hidup dalam satu kelompok mempertahankan bahwa salah satu aktivitasnya, kepentingannya, dan lain-lain, dapat diteruskan hanya atas ‘biaya’ dari pihak yang lainnya (Random House Dictionary of the English Language 1966).

sekaligus agensi sosial yang juga membentuk perilaku sosial yang diterima oleh masyarakat bersangkutan. Pemberian ruang ekspresi ini juga dapat diterjemahkan sebagai upaya untuk membagi kewenangan (*power sharing*) antara masyarakat adat/lokal dengan pemerintah.

Yang perlu dipikirkan selanjutnya adalah legitimasi secara normatif untuk praktik dan implementasinya. Dalam rangka membentuk lembaga ini di daerah (yaitu Maluku dan Maluku Utara) ini berarti mencari legitimasi dilakukannya desentralisasi di bidang lembaga peradilan dalam konteks otonomi daerah.

Penting untuk diperhatikan bahwa doktrin hukum ketatanegaraan Indonesia berlandaskan pada prinsip *separation of powers* (pemisahan kekuasaan) dan prinsip *check and balances among the branches of government*. Sebagaimana yang kita ketahui, kekuasaan dibagi menjadi kekuasaan pemerintahan/eksekutif yang dipegang oleh pemerintah, kekuasaan membentuk undang-undang/legislatif yang dipegang oleh DPR, dan kekuasaan kehakiman/yudikatif¹⁸ yang dipegang oleh Mahkamah Agung. Di bidang yudikatif atau disebut juga sebagai kekuasaan kehakiman, lembaga penyelenggaranya adalah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya yaitu dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara; dan, juga Mahkamah Konstitusi.¹⁹

¹⁸ Berdasarkan Undang-Undang No.4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, definisi dari kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia

¹⁹ Harahap berpendapat bahwa tujuan utama adanya kebebasan kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan eksekutif adalah:

(1) Untuk menjamin terlaksana peradilan yang jujur dan adil (*to ensures a fair and just trial*)

Harahap (1997: 5) menyebutkan bahwa salah satu masalah yang kerap kali dibicarakan adalah sistem “kemandirian” kebebasan kekuasaan kehakiman atau “the independence of the *judiciary*” yang diamanatkan oleh Pasal 22 UUD 1945 amandemen ke-2 dan ke-4.²⁰ Lebih lanjut, Harahap menyebutkan bahwa tuntutan pokok kemandirian kemerdekaan kekuasaan kehakiman (Harahap, *ibid*):

- Selain dari benar-benar menegakkan peradilan yang imparisial, dalam arti bebas sepenuhnya dari pengaruh pihak-pihak yang berperkara,
- Juga harus bebas dari pengaruh dan genggaman eksekutif atau “independence from the executive power”

Pertanyaannya kemudian adalah, dalam prinsip *check and balances* tersebut apakah ide ini bisa diterima? Jika tidak, hambatan apa yang menghalangi? Dan, apakah yang bisa mengatasi hal tersebut?

Hal pertama yang perlu dilihat adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Asas penyelenggaraan pemerintahan (baca pemerintah pusat) adalah asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sedangkan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk lebih jelasnya pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diatur di dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD) sebagai berikut:

-
- (2) Agar peradilan mampu berperan mengawasi semua tindakan pemerintahan (*to enable the judges to exercise control over government action*)

²⁰ Pasal 22 UUD 1945 amandemen ke-2 sebagai berikut:

- (1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut Undang-undang.
- (2) Susunan dan kekuasaan Badan-badan Kehakiman itu diatur dengan Undang-undang. amandemen ke-3
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. Yustisi; e. Moneter dan fiskal nasional; dan f. Agama
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa

Dari pembagian urusan pemerintahan tersebut dapat dilihat bahwa urusan yustisi merupakan kewenangan pemerintah pusat. Definisi dari urusan yustisi berdasarkan penjelasan Pasal 10 huruf d UUPD adalah, “Yang dimaksud dengan urusan yustisi (penekanan oleh penulis) misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional.

Dengan demikian, ide desentralisasi lembaga peradilan tersebut bisa dikatakan berada pada posisi yang berhadapan dengan prinsip pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Bidang yustisi dalam perundangan tersebut secara eksplisit adalah kewenangan urusan Pemerintah (baca pemerintah pusat). Padahal, dalam ayat 4 pasal yang sama, diatur juga bahwa

“dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat 3, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintah desa”.

Jadi, dari perspektif administrasi negara, ide untuk men’desentralisasikan’ fungsi kehakiman dapat diterima dalam konteks otonomi daerah. *Rationalenya* bahwa kekuasaan kehakiman yang ada sekarang (dalam hal ini lembaga yudikatif) tidak mampu untuk bekerja efektif di tingkat lokal. Padahal di sisi yang lain, dalam kehidupan sehari-hari masyarakat telah mempraktikkan mekanisme penyelesaian sengketa sesuai dengan tradisi yang hidup di wilayah tempat tinggalnya. Oleh karena itu upaya merekognisi/mem’formal’kan lembaga pengadilan lokal bisa diterima dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan pusat di daerah. Lembaga ini nantinya merupakan institusi pendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan pelimpahan tugas dari pusat di bidang yustisi.

Penjabaran strategi penguatan kelembagaan di bidang hukum dibahas lebih lanjut pada Bab V.

BAB IV

MODEL TENTATIF "LEMBAGA ANTARA" (MAJELIS PERTIMBANGAN MASYARAKAT DAERAH/MPMD)

Berbagai alternatif strategi pada bab sebelumnya, membutuhkan suatu wadah institusi sosial yang bisa menjalankan dan mengembangkannya. Oleh karena strategi-strategi tersebut lebih menekankan hubungan *state – society*, maka wadah yang sudah ada, baik di lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif tingkat daerah, kurang bisa mengakomodasi partisipasi dan kepentingan masyarakat lokal secara penuh.

Lembaga eksekutif dan lembaga legislatif lebih mewakili kepentingan kelompok-kelompok politik "modern" (baca: partai politik), sementara kepentingan masyarakat lokal lebih direpresentasikan oleh kelompok-kelompok budaya "tradisional". Oleh karena itu, untuk penguatan kelembagaan kepemimpinan lokal diperlukan "lembaga antara" yang bisa menjembatani perbedaan nilai-nilai "modernitas" dan "tradisionalitas" dari dua kelompok tersebut, dan sekaligus mencerminkan kelompok-kelompok budaya yang merupakan fondasi sosial masyarakat lokal, sehingga dapat memberikan keadilan kepada kelompok "tradisional" yang selama ini cenderung termarginalkan.

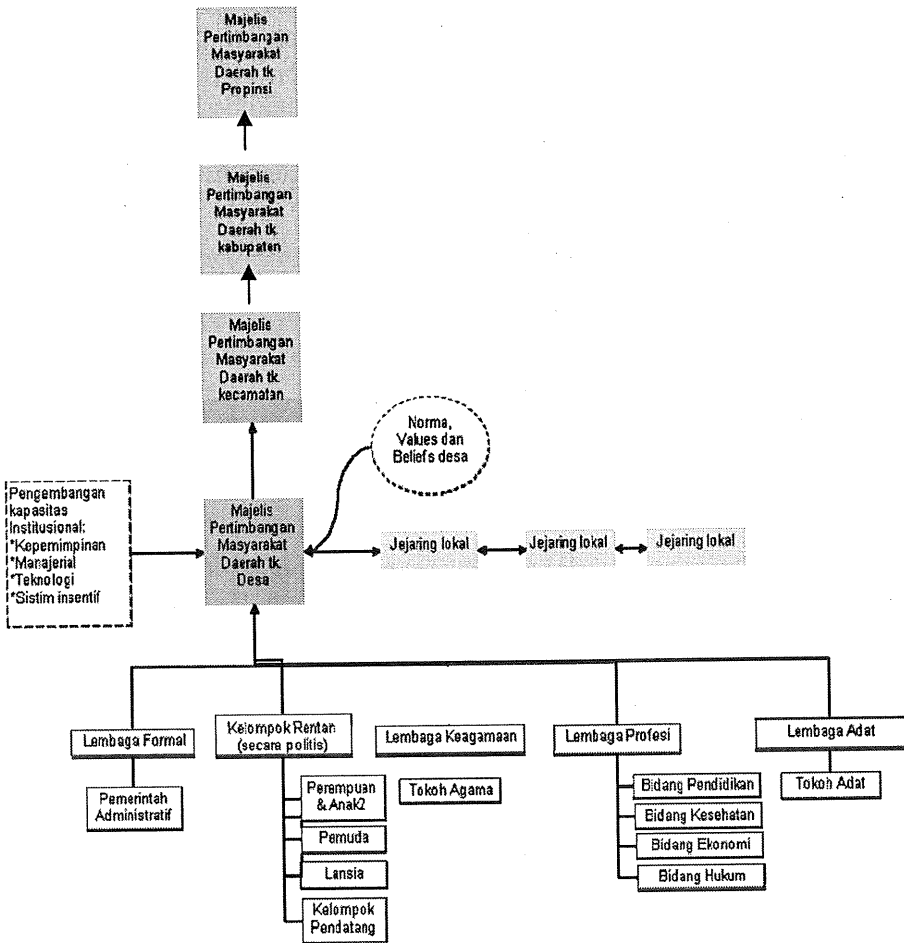
"Lembaga antara" yang di-*design* dalam penelitian ini adalah lembaga yang mampu menjembatani kelembagaan formal dan kelembagaan non-formal. Struktur "kelembagaan antara" ini dibayangkan sebagai struktur yang bersifat *ad hoc*. Dia akan bekerja apabila terdapat konflik-konflik yang tidak dapat diselesaikan melalui kelembagaan formal, maupun pada masalah-masalah yang memerlukan intervensi namun belum diakomodasi dalam fungsi lembaga formal. *Design* dari "lembaga antara" ini bukan dibangun

secara *top down* melainkan atas dasar kesepakatan-kesepakatan yang dikembangkan di tingkat *grass roots* (akar rumput) dengan melibatkan semua kelompok masyarakat yang ada di wilayah tersebut. Namun demikian, agar lembaga ini tidak ‘terputus’ dari struktur dan jaringan lembaga formal, maka pelibatan aktor-aktor yang duduk dalam institusi-institusi formal menjadi mutlak diperlukan.

Melalui perpaduan *state actor* (baik dalam institusi politik maupun birokrasi) dengan institusi adat diharapkan “lembaga antara” ini, selain mampu mengakomodasikan kepentingan semua kelompok dan mendorong partisipasi kelompok masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, juga menjadi ruang bersama untuk menegosiasikan perbedaan-perbedaan maupun melakukan kolaborasi untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan kelompok. ”Lembaga antara” ini pada akhirnya diharapkan mampu mendorong kelompok untuk berkompetisi secara positif.

Berdasarkan beberapa pertimbangan di atas maka untuk ‘model kelembagaan antara’ yang dibangun dalam penelitian ini, sebagaimana tergambar di bawah ini:

Model “Kelembagaan Antara”



Dari gambar di atas terlihat bahwa ”lembaga antara” yang untuk sementara kami sebut sebagai Majelis Pertimbangan Masyarakat Daerah (MPMD) merupakan lembaga yang dibentuk melalui proses *bottom-up*. Sebuah badan yang tidak memihak, yang

beranggotakan wakil dari berbagai pihak dan bekerja berdasarkan konsensus. Selain itu, aktor-aktor yang duduk dalam kelembagaan ini memiliki kapasitas untuk bertindak dan melakukan perubahan sebagai upaya mencari resolusi konflik yang *bersifat* non litigatif. Lembaga ini juga harus melakukan tindakan yang konsisten dan tidak ambigu terutama jika ada indikasi bahwa proses penyelesaian konflik yang sedang dilakukan dimanipulasi atau disalahgunakan oleh pihak manapun.

Pada awalnya pembentukan institusi ini didahului dengan pembentukan jejaring lokal yang terdiri dari kelompok-kelompok masyarakat setempat. Pada tingkat *desa/negeri* jejaring lokal bisa terdiri dari aktor-aktor yang terdiri dari kelompok *anak negeri*, kelompok pendatang, serta elemen masyarakat lainnya, baik yang mewakili struktur pemerintahan adat (Raja, *Saniri Negeri*, dsb) maupun yang mewakili institusi profesional.

4.1. Fungsi MPMD

Fungsi dari MPMD sebagai “lembaga antara” ini antara lain, sebagai berikut: *Pertama*, menjamin minoritas untuk memiliki sedikit kekuasaan atas negara. Melalui lembaga ini diharapkan kelompok minoritas yang tidak terakomodasi dalam struktur kekuasaan memiliki prospek untuk ikut serta dalam pembuatan kebijakan atau pembagian sumber daya alam. *Kedua*, memungkinkan untuk menunda atau menghentikan keinginan sebuah daerah atau kelompok untuk memisahkan diri. Fleksibilitas lembaga ini dalam struktur institusi memungkinkan dibuatnya berbagai macam kombinasi negosiasi dan pengambilan keputusan. Dengan demikian, kehadiran “lembaga antara” akan lebih baik dibandingkan dengan jenis-jenis badan lainnya yang didirikan untuk perlindungan terhadap kelompok minoritas. *Ketiga*, meningkatkan integrasi politik kelompok etnik. Banyaknya kelompok masyarakat yang dapat diakomodasi, serta cairnya struktur organisasi yang ada dalam lembaga ini, memungkinkan masyarakat untuk berkompetisi secara adil dan terbuka. Pada gilirannya kompetisi yang adil ini dapat menekan

perbedaan antar kelompok dan memecah kelompok-kelompok etnik yang monolitik. Dengan tatanan asimetris ini, maka masalah di tingkat desa/*negeri/ohoi/ratschaap* yang bisa menimbulkan krisis di tingkat kabupaten/propinsi harus terlebih dahulu diselesaikan di tingkat *negeri/ohoi*. *Keempat*, memberikan kontribusi pada konstitusionalisme -terutama terkait dengan pembentukan kebijakan publik, mekanisme negosiasi, diskusi, saling menghargai, serta kompromi yang menjadi dasar dalam pembuatan keputusan pada lembaga ini, dan memungkinkan semua kelompok untuk dapat mengambil bagian di dalamnya agar keputusan yang dihasilkan lebih *legitimate* serta lebih berkualitas. *Kelima*, memungkinkan penyelesaian masalah etnik tanpa memperkuat rasa kesukuan. *Keenam*, membantu mendefinisi ulang isu dan titik perbedaan, serta menyediakan kerangka untuk negosiasi di masa depan. Penghentian ketegangan atau permusuhan bukan berarti bahwa ketegangan tidak akan muncul kembali, atau bahwa satu pihak tidak akan mengkhianati satu keputusan yang sudah atau akan diambil. Namun demikian, bila ketegangan tersebut muncul kembali setidaknya “lembaga antara” ini memberikan waktu bagi kelompok-kelompok untuk melakukan jeda, untuk mendefinisi ulang isu dan titik perbedaan, serta menyediakan kerangka negosiasi di masa depan. Poin terakhir ini penting karena seringkali masalah dalam konflik etnik seperti di Maluku, adalah persoalan penemuan kerangka negosiasi dan pihak-pihak mana yang patut dilibatkan dalam proses negosiasi tersebut, khususnya bagi sengketa/konflik yang tidak dapat diselesaikan dalam mekanisme adat karena adanya marginalisasi dan tidak tercapainya rasa keadilan pihak yang bersengketa. Dalam hal tersebut MPMD bisa menjadi mediator¹ atau konsiliator².

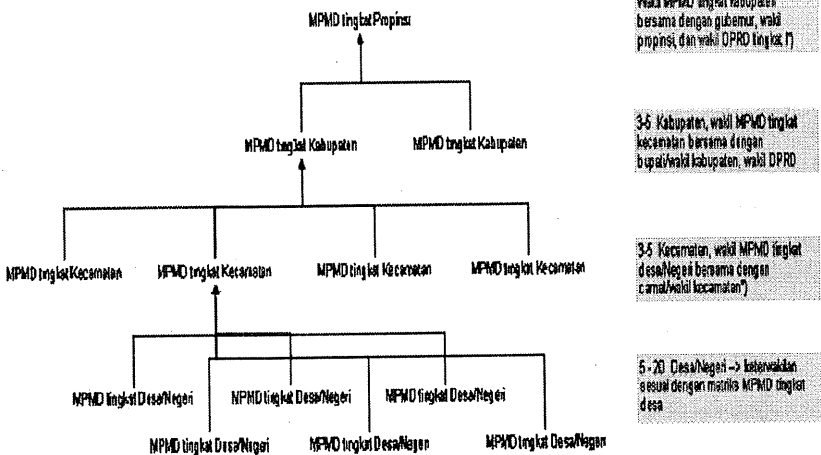
¹ Mediasi, adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif dimana pihak ketiga yang dimintakan bantuannya untuk membantu proses penyelesaian sengketa bersifat pasif dan sama sekali tidak berhak atau berwenang untuk memberikan suatu masukan, terlebih lagi untuk memutuskan perselisihan yang terjadi. Jadi dalam mediasi, mediator hanya berfungsi sebagai penyambung lidah dari para pihak yang

Selain sebagai media bagi penyelesaian sengketa, MPMD dapat juga digunakan sebagai media pendorong partisipasi masyarakat khususnya dalam pembuatan kebijakan publik. Dalam kaitan ini maka masalah-masalah yang menjadi agenda pembangunan desa/negeri didiskusikan dan dirumuskan oleh MPMD. Hasil rumusan MPMD inilah yang dijadikan rujukan bagi pemerintahan desa/negeri untuk pembuatan keputusan maupun peraturan desa/negeri, serta masukan yang akan dibawa di tingkat kecamatan dan kabupaten dalam proses pembangunan desa/negeri. MPMD sekaligus dapat menjadi alat kontrol dalam proses implementasi kebijakan-kebijakan di tingkat desa/negeri.

bersengketa. Perantaraan yang demikian kadangkala memang diperlukan, baik dalam hal para pihak yang bersengketa tidak mungkin untuk bertemu sendiri karena berbagai faktor yang berada di luar kemampuan mereka, ataupun karena kedua belah pihak "*intentionally*" memang tidak mau bertemu satu dengan lainnya, meskipun mereka dapat bertemu, jika memang dikehendaki. Jadi dalam hal ini sangat jelas bahwa hasil akhir pranata penyelesaian sengketa alternatif dalam bentuk mediasi ini tunduk sepenuhnya pada kesepakatan para pihak.

- 2 Konsiliasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan seorang pihak ketiga atau lebih, dimana pihak ketiga yang diikutsertakan untuk menyelesaikan sengketa adalah seseorang yang secara profesional sudah dapat dibuktikan keahliannya. Konsiliator dalam proses konsiliasi ini memiliki peran yang cukup berarti, oleh karena konsiliator berkewajiban untuk menyampaikan pendapatnya mengenai duduk persoalan dari masalah atau sengketa yang dihadapi, alternatif cara penyelesaian sengketa yang dihadapi, bagaimana cara penyelesaian yang terbaik, apa keuntungan dan kerugian bagi para pihak, serta akibat hukumnya. Meskipun konsiliator memiliki hak dan kewenangan untuk menyampaikan pendapatnya secara terbuka dan tidak memihak kepada salah satu pihak dalam sengketa, konsiliator tidak berhak untuk membuat putusan dalam sengketa atas nama para pihak. Jadi konsiliator sebenarnya pasif. Semua hasil akhir dalam konsiliasi ini akan diambil sepenuhnya oleh para pihak dalam sengketa yang dituangkan dalam bentuk kesepakatan di antara mereka.

Agar fungsi MPMD efektif, ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi dalam penyelesaian sengketa maupun penyusunan agenda kerja. Prasyarat tersebut meliputi: 1) Adanya pembentukan kerangka kerja yang mengikat untuk mengatur tingkah laku pihak-pihak yang terlibat MPMD; 2) Adanya mekanisme untuk menyikapi pelanggaran bila terjadi gangguan-gangguan dalam proses negosiasi; 3) Adanya kesepakatan yang didasarkan pada komitmen tentang kewajiban yang harus ditaati dan yang tidak bisa ditinggalkan oleh satu pihak begitu saja. Secara garis besar, model MPMD yang diusulkan adalah sebagaimana yang tergambar pada skema di bawah ini:



Wakil MPMD tingkat kabupaten bersama dengan gubernur, wakil propinsi, dan wakil DPRD tingkat I)

3-5 Kabupaten, wakil MPMD tingkat kecamatan bersama dengan bupati/wakil kabupaten, wakil DPRD

3-5 Kecamatan, wakil MPMD tingkat desa/negeri bersama dengan camat/wakil kecamatan)

5 - 20 Desa/Negeri -> ketetapan sesuai dengan masing MPMD tingkat desa

Catatan:
 *) Partisipasi ketertarikan, inisiatif, pelaksanaan dan substansi atau program kerja MPMD dalam proses perencanaan

Dengan beragamnya kondisi masyarakat kepulauan Maluku dari satu area ke area lain maka diyakini bahwa tidak ada satu buah model perwakilan yang dapat mewakili semua area di kepulauan Maluku. Oleh karena itu, ada beberapa model MPMD yang akan dikembangkan di sini.

4.2. Varian “Lembaga Antara” (MPMD)

Keberagaman masyarakat kepulauan Maluku merupakan keberagaman sosial-budaya yang dibentuk oleh lingkungan hidup dan adat kebiasaan yang berbeda. Perbedaan tersebut penting untuk dipertimbangkan dalam pembuatan model MPMD yang *local-specific*. Oleh karena itu, dengan memperhatikan berbagai perbedaan yang ada di dalam masyarakat kepulauan Maluku, maka pada dasarnya ada beberapa indikator yang perlu dimasukkan dalam pembuatan model-model MPMD yang sesuai bagi setiap varian komunitas di wilayah ini, yaitu:

- (1) Spesifikasi area atau lingkungan geografis tertentu, termasuk kesulitan transportasi dan komunikasi³
- (2) Variasi budaya
- (3) Situasi dan kondisi sosial politis, termasuk polarisasi etnis/agama di masyarakat

Mengingat kelembagaan kepemimpinan dan pemerintahan lokal terdiri dari tiga level, yaitu tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan desa, maka MPMD yang diusulkan memiliki varian geografis dan varian sosial budaya yang bertingkat.⁴

³ Provinsi Maluku Utara terdiri dari 395 pulau dan sebagian pulau-pulainya, terutama pulau-pulau di selatan merupakan pulau-pulau yang agak terpencil dan sulit dijangkau dari ibukota provinsi.

⁴ Di masa lalu, daerah-daerah di Maluku Utara, berada di bawah pengaruh dua kesultanan Ternate dan Tidore. Pengaruh Ternate ada pada daerah yang saat ini dikenal sebagai:

- (1) Kota Ternate
- (2) Kabupaten Halmahera Utara, ibukota Tobelo (Ternate)
- (3) Kabupaten Halmahera Barat, ibukota Jailolo (Ternate)
- (4) Kabupaten Halmahera Tenggara, ibukota Weda (Ternate)
- (5) Kabupaten Morotai Selatan, ibukota kota Morotai (Ternate)
- (6) Kabupaten Halmahera Timur, ibukota Maba (Ternate)

Sedangkan, pengaruh Tidore ada pada:

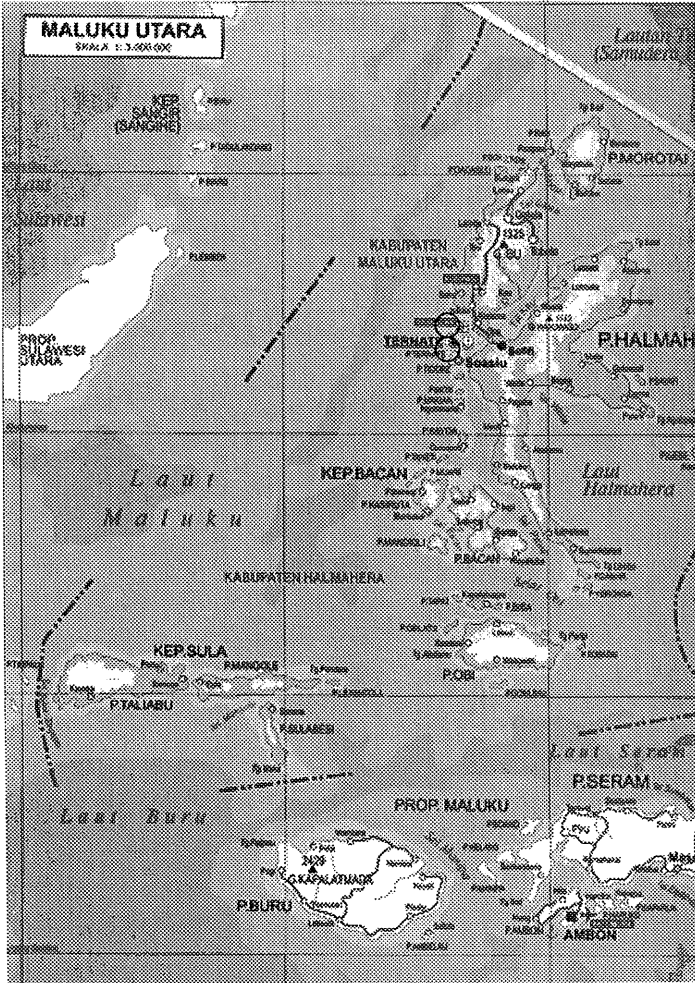
- (1) Kabupaten Halmahera Selatan, ibukota Labuha (Tidore)
- (2) Kabupaten Sula Kepulauan, ibukota Sanana (Tidore)

Pada tingkat provinsi, model MPMD didasarkan pada pembagian geografis administrasi pemerintahan sehingga ada dua model MPMD yang diusulkan yaitu MPMD Maluku Utara dan MPMD Maluku.

Untuk MPMD Maluku Utara, dengan mempertimbangkan varian sosial budaya pada tingkat kabupaten, maka Model MPMD Maluku Utara, terdiri dari empat sub-model MPMD, yaitu:

- (a) MPMD kota Ternate
- (b) MMPD kota Tidore
- (c) MPMD pulau-pulau di daerah Selatan: Sula, Bacan, Obi, Sanana, Labuha Selatan.
- (d) MPMD masyarakat adat minoritas seperti Module, Pagu, Buli, Patani, Maba, Sawai, Weda, Gane, Kayoa, Ange, Siboyo, Kadai, Loloda, Tobaru, Sahu, Togutil.

-
- (3) Kota Tidore
Ibukota Provinsi Maluku Utara yang dipindah ke Sofifi, dulu berada di bawah pengaruh Tidore. Sementara Gubernur Maluku Utara sekarang adalah Thaib Armain yang berasal dari Kesultanan Ternate.

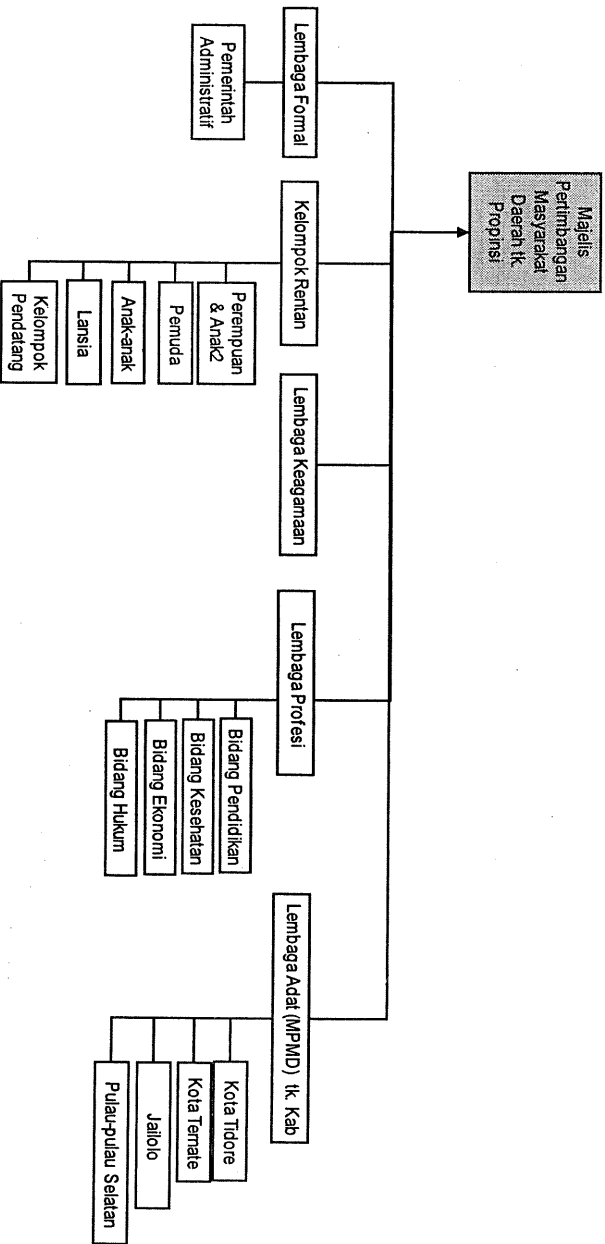


Kedudukan Ternate di masa lalu sebagai ibukota kabupaten Maluku Utara selama berpuluh tahun memang menyebabkan kota Ternate menjadi kota yang termaju di wilayah ini. Oleh karena itu, model MPMD tingkat provinsi yang diusulkan harus

memperhitungkan kemungkinan adanya dominasi peran dari wakil-wakil kota Ternate. Sebagai penyeimbang, maka perlu dimasukkan kekuatan lain, yaitu wakil-wakil kota Tidore. Tetapi, mengingat sejarah perseteruan Ternate dan Tidore di masa lalu, termasuk perseteruan pada masa konflik tahun 2001, maka diperlukan kelompok “penengah”. Dalam hal ini, komunitas-komunitas pulau di daerah Selatan bisa menjadi kekuatan penyeimbang yang dibutuhkan. Begitu pula dengan kelompok-kelompok masyarakat adat minoritas, seperti Togutil dan Maba. Dengan demikian, penguatan perwakilan MPMD kedua kelompok “baru” ini pada tingkat kabupaten menjadi sangat penting.

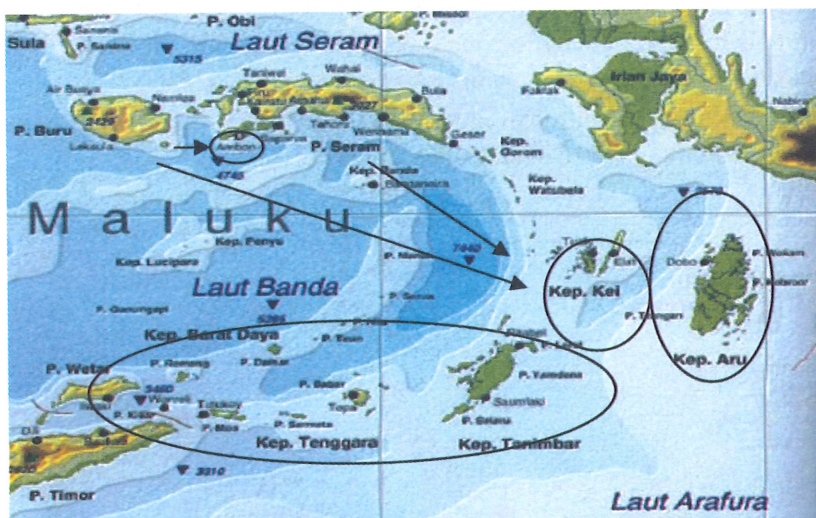
Perwakilan keempat sub-model MPMD Ternate, Tidore, pulau-pulau terselatan dan masyarakat adat minoritas pada tingkat provinsi Maluku Utara ini mempunyai kedudukan yang setara dengan lembaga formal, lembaga keagamaan, lembaga profesi, dan kelompok rentan yang secara keseluruhan mengisi Majelis Pertimbangan Masyarakat Daerah (MPMD) tingkat provinsi, sebagaimana tergambar dalam skema di bawah ini:

Model “Lembaga Antara” (MPPMD) Provinsi Maluku Utara



Sedangkan untuk provinsi Maluku, ada tiga sub-model MPMD yaitu:

- (a) MPMD kota Ambon
- (b) MPMD Maluku Tengah, yang mewakili kabupaten Maluku Tengah dan kepulauan Lease
- (c) MPMD Maluku Tenggara, yang terdiri dari tiga varian MPMD tingkat kabupaten yang didasarkan atas pertimbangan lokasi geografis, jarak dan kemudahan transportasi, yaitu:
 - i. Kei Besar/Kecil
 - ii. Maluku Tenggara Barat
 - iii. Aru



Kota Ambon, yang penduduknya sangat heterogen merupakan pusat pemerintahan provinsi Maluku yang perkembangannya jauh lebih pesat dibandingkan daerah-daerah lain di wilayah tersebut. Oleh karena itu, diperlukan sub-model MPMD kota Ambon, yang kedudukan dan perannya dalam MPMD tingkat provinsi Maluku setara dengan sub-model MPMD Maluku

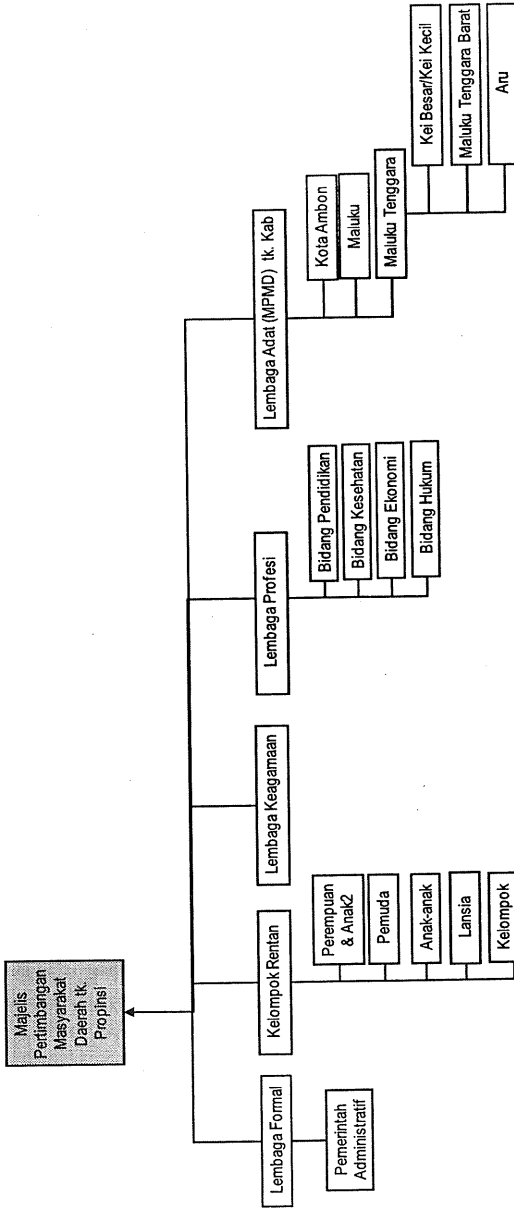
Tengah dan sub-model MPMD Maluku Tenggara yang cenderung lebih homogen.

Khusus untuk MPMD tingkat kabupaten Maluku Tenggara perlu diperhitungkan varian geografis yang terkait dengan jarak dan kemudahan transportasi antara daerah-daerah yang ada di wilayah ini. Oleh karena itu, MPMD Maluku Tenggara terdiri atas tiga sub-model MPMD untuk: 1) kepulauan Kei Besar/Kecil; 2) pulau-pulau di Maluku Tenggara Barat; dan 3) kepulauan Aru.

Untuk desa/*negeri* di pulau Seram dan pulau Buru yang berada di bawah pemerintahan kabupaten Maluku Tengah dan kondisi sosial masyarakatnya masih memiliki ikatan adat yang kuat seperti pada masyarakat Maluku Tenggara, maka pengembangan MPMD di kedua daerah ini juga akan mengacu pada model MPMD desa/*ohoi/ratschap* yang ada di wilayah Maluku Tenggara.

Secara keseluruhan model “lembaga antara” (MPMD) untuk provinsi Maluku bisa diskemakan sebagai berikut:

Model “Lembaga Antara” (MPMD) Provinsi Maluku



note: perwakilan MPMD Maluku Tenggara terdiri dari perwakilan Kai Besar/Kai Kecil, perwakilan Maluku Tenggara Barat, dan perwakilan dari Atu

Metode pendekatan yang digunakan untuk menyusun model-model dan sub-sub model MPMD tersebut di atas akan berbeda satu sama lain. Pendekatan integratif yang bisa digunakan untuk mengkolaborasi antara proses manajemen "tradisional" dan manajemen "modern" diperkirakan cocok untuk diterapkan di wilayah Maluku Utara dan kota Ambon. Jika pendekatan integratif di Kota Ambon titik beratnya lebih pada proses integrasi antar pendatang dan anak adat, maka pendekatan integratif di Maluku Utara merupakan upaya pengintegrasian kelompok tradisional (baca: kesultanan Ternate dan Tidore) dengan kelompok birokrat/profesional dalam birokrasi pemerintahan lokal.

Untuk wilayah kabupaten Maluku Tengah termasuk Kepulauan Lease, dan kabupaten Maluku Tenggara, dengan karakteristik masyarakat adatnya yang kuat maka jejaring di tingkat lokal yang akan dibangun untuk mengisi aktor-aktor yang duduk dalam MPMD sebaiknya menggunakan pendekatan 'kelompok fondasi'. Jejaring lokal di tingkat *negeri* di Maluku Tengah dan Kepulauan Lease, akan terdiri dari: Kelompok *Anak Negeri*, Kelompok Pendatang, Kelompok yang mewakili struktur pemerintahan adat (raja, *Saniri Negeri*, dsb), dan Kelompok yang mewakili institusi profesional (guru, pengusaha, dokter, dsb). Sedangkan untuk kabupaten Maluku Tenggara, selain jejaring lokal yang duduk dalam MPMD seperti yang telah disebutkan sebelumnya, perwakilan kelompok adat di "lembaga antara" pun harus berjenjang.

Walaupun, dengan mempertimbangkan varian geografis dan sosial budaya tampak diperlukan banyak model dan sub-model MPMD bagi kepulauan Maluku, akan tetapi pada dasarnya hanya ada empat model "generik" yang perlu diuji-cobakan sebagai *pilot project* sebelum bisa dikembangkan sub-sub model yang lebih *local specific* untuk daerah-daerah tertentu di kepulauan Maluku yang pada kesempatan ini belum mampu diteliti oleh tim peneliti, dikarenakan kurangnya waktu, dana, dan tenaga. Keempat model tersebut adalah sebagaimana yang dipaparkan di bawah ini:

4.2.1. Model “Kelembagaan Antara” Provinsi Maluku Utara

Untuk kasus Maluku Utara, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya secara historis dan adat bisa dikembalikan pada kelompok-kelompok kerajaan-kerajaan Islam yang terkenal di masa lalu, terutama Ternate dan Tidore. Sejak kemerdekaan Indonesia, kerajaan-kerajaan itu telah dihapuskan, dan pada masa sekarang juga karena pengembalian hak adat bukan berarti pengembalian kekuasaan kerajaan, maka pada hakekatnya kedudukan Ternate, Tidore dan komunitas-komunitas adat lainnya di wilayah Maluku Utara ini dari sudut pandang legal-politis lebih dilihat sebagai komunitas adat daripada komunitas kerajaan. Dengan demikian, perlu pendefinisian kembali yang lebih disesuaikan dengan kondisi sekarang tentang kedudukan Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo khususnya sebagai suatu komunitas bekas kerajaan. Selain itu, sebagaimana telah pula disinggung di atas, karena level Maluku Utara secara administratif pemerintahan negara adalah propinsi, maka untuk menyusun model hubungan yang proporsional antara komunitas-komunitas tersebut perlu dianalisa tidak hanya pada tingkat kabupaten, melainkan juga pada tingkat propinsi. Karena pembentukan struktur kepemimpinan negara pada level propinsi merupakan suatu hal yang baru, oleh karena itu aturan main yang perlu dikembangkan bukanlah aturan main ‘lama’ yang sudah menjadi adat-tradisi. Perlu dipikirkan aturan main yang bisa mengakomodasikan pemain-pemain lama dalam konteks kebutuhan yang baru.

Menurut Doa (2008a),⁵ masyarakat Ternate terbagi dalam strata sosial yang masih bersifat tradisional dan cenderung ke arah kesultanan yang monarkis. Meskipun penggolongan masyarakat tidak setajam seperti sistem kasta dalam struktur sosial masyarakat feodal, namun terdapat penggolongan yang didasarkan pada ikatan darah/garis keturunan. Dengan demikian pembagian masyarakat

⁵ Doa, Busranto Abdullatif, S.Pd, 2008a, “Stratifikasi Sosial Masyarakat Adat di Ternate”, ditulis pada 17 Januari 2008; <http://ternate.wordpress.com/2008/01/17/stratifikasi-sosial-masyarakat-adat-di-ternate/>

tradisional di Ternate tidak bersifat fungsional. Adapun stratifikasi sosial masyarakat adat di Ternate terbagi atas (ibid):

(1) **Golongan *JOU***

Merupakan golongan istana yang terdiri dari Sultan dan keluarganya, sampai tiga turunan satu garis lurus langsung. Sebutan terhadap kedua golongan ini, misalnya; *Jou Kolano* (Yang Mulia Sultan) dengan nama kebesaran Paduka Sri Sultan Said ul-Biladi Siraj ul-Mulki Amir ud-dini Maulana as-Sultan. Sedangkan sebutan untuk permaisuri Sultan adalah *Jo-Boki*, (singkatan dari kata *Jou ma-Boki*), Sebutan untuk anak putra Sultan : *Kaicili Putra*, dan *Boki Putri* (Putri Sultan).

(2) **Golongan *DANO***

Yaitu golongan keluarga cucu Sultan dan anak-anak yang dilahirkan dari putri sultan dengan orang dari luar lingkungan istana atau masyarakat biasa, juga termasuk keturunan dari kakak maupun adik kandung sang Sultan.

(3) **Golongan *BALA***

Golongan ini sering disebut dengan (*Bala Kusu se-Kano-Kano*), yaitu mereka yang berada di luar kedua golongan di atas, (rakyat biasa).

Dengan adanya Golongan *Jou* dan *Dano*, bukanlah berarti bahwa jabatan-jabatan tinggi dalam struktur Dewan Adat baik dalam bidang urusan dunia/sosial (*Bobato Dunia*) maupun urusan keagamaan (*Bobato Akhirat*) tertutup bagi golongan rakyat., karena kepala adat dan kepala rumah-tangga istana biasanya dijabat oleh golongan rakyat (Doa, Ibid). Untuk membedakan antara ketiga golongan tersebut, secara nyata dalam keseharian masyarakat adat di Ternate bisa dilihat dari penutup kepala yang digunakan pada pelaksanaan acara-acara adat baik seremonial maupun ritual (Doa, Ibid).

Di samping penggolongan tersebut di atas, menurut Doa (ibid) masih ada lagi pembagian kelompok kekerabatan besar yang membagi seluruh masyarakat Ternate atas 41 kelompok kekerabatan berdasarkan wilayah, yaitu:

- (1) *SOA SIO*, yaitu komunitas atau kelompok besar kekerabatan yang terbagi lagi dalam beberapa *Soa* atau *marga*. *Soa Sio* terdiri dari 9 (Sembilan) kelompok *Soa* atau *marga* yang berada di wilayah pusat kesultanan.
- (2) *SANGAJI*, yaitu komunitas atau kelompok kekerabatan pada beberapa distrik di negeri seberang atau di luar pulau Ternate.
- (3) *HEKU*, yaitu komunitas atau kelompok kekerabatan masyarakat Ternate yang wilayahnya mulai dari Ake Santosa (sekarang Kelurahan Salero) ke arah utara hingga ke pulau Hiri termasuk Halmahera muka.
- (4) *CIM*, yaitu kelompok kekerabatan atau komunitas masyarakat Ternate yang wilayahnya dari Ake Santosa ke selatan hingga mencapai batas desa Kalumata.

Tabel Kekerabatan Masyarakat Ternate

Kelompok Kekerabatan/Soa	Dikepalai oleh	Nama <i>Soa/Marga</i>	Warisan Saat Ini
<i>Soa Sio</i>	Seorang <i>Kimelaha</i>	Morsaoly Tomaito Tomaidi Payahe	Nama <i>Marga</i> Nama <i>Marga</i> Nama <i>Marga</i> Nama <i>Marga/Desa</i>
	Seorang <i>Fanyira</i>	Jiko Jawa Tolongara Tabala	Nama <i>Marga</i> Nama <i>Marga</i> Nama <i>Marga</i> Nama <i>Marga</i>
<i>Soa Sangaji</i>	Seorang <i>Sangaji</i>	Tomajiko Melayu Konora Limatahu Kulaba Melayu Cim Toboleu Tafamutu Tafaga Tokufi	Nama Desa Nama Desa Nama <i>Marga</i> Nama Desa Nama Desa Nama <i>Marga/Desa</i> Nama Desa Nama Desa Nama Desa
<i>Heku</i>	Seorang <i>Kimelaha</i>	Labuha	Nama <i>Marga/Desa</i>

	Seorang <i>Fanyira</i>	Takome Sula Gam Cim Tabanga Siko Toma Afu Dorari Isa Mado Togolobe Faudu Tamajiko	Nama Desa Nama Tempat Nama Desa Nama Desa Nama Desa Nama Desa Nama Desa Nama Desa/ <i>Marga</i> Nama Desa Nama Desa/ <i>Marga</i>
<i>Cim</i>	Seorang <i>Kimalaha</i>	Tobona	Nama Desa
	Seorang <i>Fanyira</i>	Talangame Mayau Tafure Maitara Kuluncucu Wucu Tamao Doi Ta'ake Tomahutu	Nama Desa Nama Desa/Pulau Nama Desa/Pulau Nama desa/Pulau Nama Desa Nama Desa Nama Desa Nama Desa/Pulau Nama Desa Nama Desa

Sumber: Doa, 2008; <http://ternate.wordpress.com/2008/01/17/stratifikasi-sosial-masyarakat-adat-di-ternate/>

Selanjutnya masing-masing kepala *Soa* dipimpin oleh seorang *momole* (*Kepala Kampung*) yang bergelar *Kimelaha*, *Fanyira* dan *Sangadji* (Doa, 2008b)⁶. Di samping sebutan untuk seorang kepala *Soa* untuk tiap-tiap *Soa*, kata *momole* terambil dari kata “*Tomole*” yang di masa lalu mempunyai arti kesaktian atau kehebatan, yakni orang yang menjadi pemimpin karena mempunyai kelebihan dan kesaktian dalam berbagai hal (ibid). Keempat *momole* tersebut (*Soa Sio*, *Sangaji*, *Heku*, dan *Cim*), bergabung dan dipimpin oleh seorang *kolano* (ibid).

⁶ Doa, Busranto Abdullatif, S.Pd, (2008b), Selasa 22 Januari 2008, “Menelusuri Asal-Usul dan Jejak Sejarah Orang Ternate” <http://busranto.blogspot.com/2008/01/menelusuri-asal-usul-dan-jejak-sejarah.html>

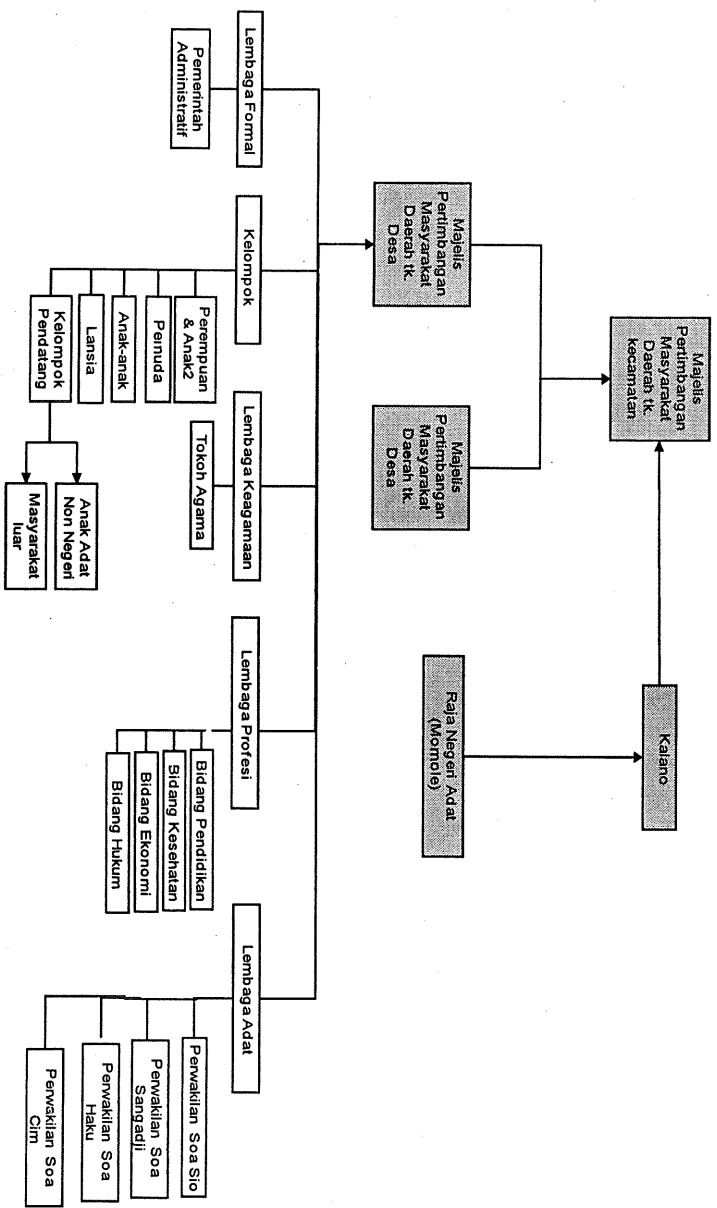
Pada saat ini istilah *momole* dan *kolano* masih digunakan. Namun demikian, *momole* atau kepala kampung, fungsinya telah terintegrasi dengan fungsi kepala desa/kelurahan. Sedangkan fungsi *kolano* saat ini hanya menjadi mediator bagi persoalan-persoalan yang muncul antar *momole*, khususnya yang terkait dengan masalah adat. Adapun masalah-masalah administrasi modern lebih banyak diambil-alih oleh Camat, selaku wakil pemerintahan pusat yang berfungsi sebagai koordinasi wilayah pedesaan.

Dalam masyarakat Tidore, struktur pemerintahan di masa lalu juga terpusat pada *Sultan* yang dibantu oleh *Dewan Wazir* dan *Joujau*/perdana menteri. *Dewan Wazir* yang dalam bahasa Tidore disebut sebagai *syara, adat senakudi*, terdiri dari: *Bobato Pehak Raha* atau empat pihak bobato, yaitu: (1) *Pehak Labe* (setara departemen agama); (2) *Pehak Adat* (yang mengurus pemerintahan dan kemasyarakatan); (3) *Pehak Kompania* (mengurus pertahanan dan keamanan); serta (4) *Pehak Juru Tulis/Tullamo* dan seluruh jajaran di bawahnya.⁷

Walaupun ada sedikit perbedaan istilah dengan struktur pemerintahan Kesultanan Ternate, secara umum fungsi-fungsi yang ada kurang lebih sama. Oleh karena itu, kelembagaan adat Tidore yang dihidupkan kembali paska kerusuhan 2001 tidak berbeda jauh dengan kelembagaan adat Ternate yang selama ini dipertahankan oleh kesultanan Ternate. Bahkan dalam masyarakat Tidore, fungsi administrasi modern melalui kepala desa, lebih berjalan. Artinya “lembaga antara” yang diusulkan bisa diterapkan untuk Ternate maupun Tidore. Begitu pula dengan wilayah-wilayah lain di Maluku Utara (Jailolo, Bacan, dan pulau-pulau lain di bagian selatan) yang pada dasarnya berada di bawah pengaruh Kesultanan Ternate dan Tidore. Dengan demikian struktur MPMD untuk wilayah Maluku Utara dapat digambarkan sebagai berikut:

⁷ “Kesultanan Tidore”, <http://melayuonline.com/history/?a=bXNWL29QTS9VenVwRnRCb20%3D>

Model Lembaga Antara (MPMD) Tingkat Desa di Provinsi Maluku Utara



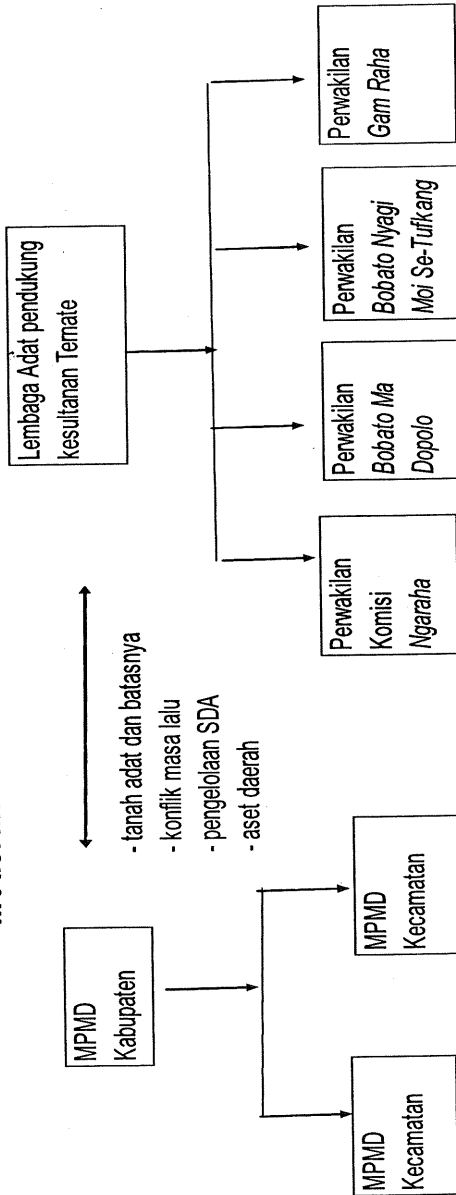
Mengingat “sistem monarki’ masih berjalan, khususnya di kota Ternate, maka struktur MPMD di tingkat kabupaten/kota untuk wilayah Maluku Utara harus mengadopsi kelompok-kelompok adat pendukung kesultanan Ternate, sebagai berikut (Doa, 2008b):

- (1) **KOMISI NGARUHA**, (yang fungsinya hampir sama dengan fungsi Dewan Pertimbangan Agung).
- (2) **BOBATO MA-DOPOLO**, yaitu suatu Dewan Pembantu Sultan, yang terdiri dari:
 - (a) **Jogugu**, sebagai wakil Sultan merangkap kepala *Bobato*. *Jogugu* adalah singkatan dari ‘*Jou Kolano ma-gugu*’ yaitu wakil Sultan bidang pemerintahan yang berkuasa dan bertanggungjawab atas seluruh kebijakan kesultanan tertinggi. Mereka berada di bawah perintah Sultan dan dijabat oleh bangsawan senior di kalangan kerabat keluarga terdekat Sultan (yang dapat disamakan dengan Perdana Menteri).
 - (b) **Kapita Lao**, bertanggungjawab dalam masalah yang bertalian dengan peperangan, dan dijabat oleh bangsawan senior di kalangan kerabat Sultan.
 - (c) **Hukum Soa Sio**, adalah seorang pejabat yang bertanggungjawab dan menangani hal-hal yang berhubungan dengan urusan di dalam negeri (saat ini lebih banyak mengurus urusan rumah tangga kerajaan).
 - (d) **Hukum Sangadji**, adalah seorang pejabat yang bertanggungjawab dan menangani masalah-masalah luar negeri termasuk daerah taklukan. (konteks saat ini lebih banyak berkaitan dengan fungsi kehumasan kerajaan).
 - (e) **Tuli Lamo**, sebagai juru tulis kesultanan, (masih berfungsi baik hingga saat ini).
- (3) **BOBATO NYAGI MOI SE-TUFKANGE**, yaitu Dewan 18 yang anggotanya terdiri dari delapan belas orang yang:
 - (a) **Berasal dari Soa-Sio sebanyak 9 orang**, yaitu :
 1. Pejabat berpangkat **Kimelaha**, sebanyak 5 orang.
 2. Pejabat berpangkat **Fanyira**, sebanyak 4 orang.

- (b) **Berasal dari Pejabat berpangkat *Sangaji*, sebanyak 9 orang**, yang merupakan wakil utusan dari wilayah seberang.
- (4) Dewan Rakyat yang disebut dengan ***GAM RAHA***, yang wakilnya terdiri dari pejabat perwakilan ke empat wilayah yang meliputi: *Soa Sio, Sangaji, Haku, dan Cim.*

Dengan mempertimbangkan fungsi-fungsi di atas yang masih ada dan berjalan, oleh karena itu, struktur MPMD untuk kota Ternate yang diusulkan adalah sebagai berikut:

Model MPMD untuk Kota Ternate

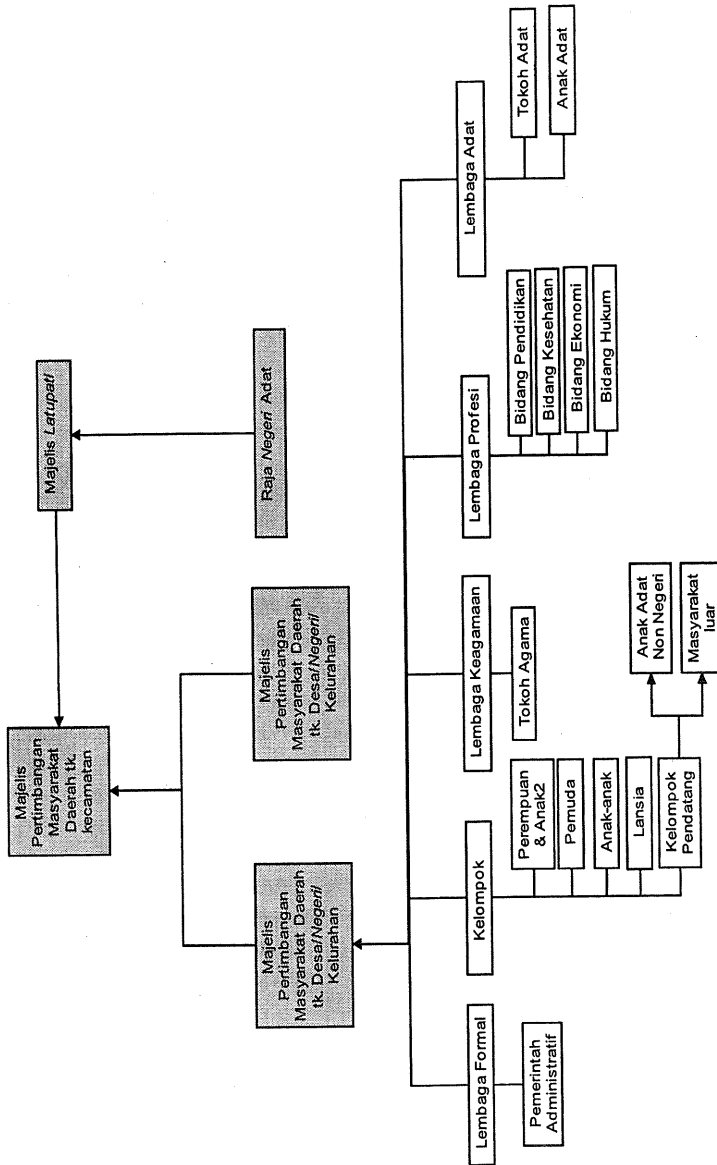


4.2.2. Model “Kelembagaan Antara” Kota Ambon

Dalam kasus kota Ambon, persoalannya menjadi sangat berbeda ketika kenyataan menunjukkan bahwa struktur kepemimpinan ‘modern’ melalui negara lebih dominan. Kalau kita melihat struktur *negeri-negeri* yang ada di kota Ambon – seperti *negeri* Batu Merah, *negeri* Hative Besar, dan *negeri* Soya- tampak jelas bahwa pola kerja mereka sudah lebih mengkomodasi sistem manajemen dan administratif negara. Barangkali rasio di antara kedua struktur tersebut adalah 70:30 untuk kepemimpinan negara. Dengan demikian persoalan yang perlu dipecahkan adalah bagaimana agar kepemimpinan negara bisa ditunjang atau dibantu oleh struktur kepemimpinan adat walaupun peran mereka telah mengecil. Pembagian atau pendelegasian sebagian tugas-tugas kemasyarakatan dari negara kepada para pemimpin adat ini menjadi prinsip dasar bagi penyusunan model alternatif *capacity building* untuk pengelolaan konflik di wilayah kota Ambon.

Dengan demikian, pendekatan untuk Kota Ambon yang memiliki tingkat fragmentasi tinggi dalam struktur masyarakatnya, sebaiknya menggunakan pendekatan yang bersifat integratif. Ini dikarenakan ‘pendekatan integratif’ lebih bersifat mendorong munculnya koalisi multi-pihak dan mengurangi tekanan pada tema-tema etnik yang memecah-belah dalam proses negosiasi penyelesaian suatu konflik. Dengan demikian pemilihan aktor-aktor dalam struktur MPMD lebih diarahkan pada mereka yang memiliki kemampuan untuk bicara, dengan kewenangan yang dimilikinya mampu menawarkan kesepakatan, serta memiliki kapasitas untuk menjalankan. Dengan aktor-aktor yang akan mengisi struktur MPMD mungkin akan lebih banyak kelompok profesionalnya. Meskipun demikian, pengisian aktor berdasarkan pertimbangan etnis tetap dilakukan namun tidak serumit di Maluku Tengah. Oleh karena itu, struktur MPMD yang diusulkan untuk tingkat desa/*negeri*/kelurahan dan tingkat kecamatan di wilayah kota Ambon, adalah sebagai berikut:

Model “Lembaga Antara” (MPMD) Kota Ambon



Struktur di atas, mempertimbangkan perkembangan desa/*negeri*/kelurahan di kota Ambon yang cenderung heterogen akibat derasnya migrasi ke kota Ambon dari wilayah-wilayah lain di kepulauan Maluku maupun dari luar kepulauan Maluku. Sebagai contoh Desa Batu Merah, anak adat di wilayah ini hanya berjumlah 20% sedangkan 80% merupakan pendatang baik yang berasal dari wilayah Maluku maupun yang berasal dari luar Maluku seperti BBM (Buton, Bugis, Makasar) dan Jawa. Bahkan beberapa *soa* yang diklaim sebagai *soa asli* sudah bukan berasal dari garis keturunan murni dari pihak ayah melainkan berasal dari garis ibu. Pada fenomena demikian, biasanya keaslian atas status sebagai *anak negeri* sering diragukan. Hingga saat ini *Soa Parentah negeri* Batu Merah, dalam hal ini *soa* Hatala dan Nurlete masih menggugat keabsahan Raja Awat Ternate yang memiliki ibu yang berasal dari negeri Batu Merah (*Soa* Waliulu), sementara ayahnya berasal dari Ternate.

4.2.3. Model “Kelembagaan Antara” Kabupaten Maluku Tengah dan Kepulauan Lease

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa model alternatif untuk Kabupaten Maluku Tengah bertolak dari fakta sosial yang ada bahwa struktur kepemimpinan berbagai komunitas di wilayah ini – seperti Hitu Lama-Hitu Messing, Mamala, dan Allang- masih bertumpu pada adat-tradisi lama yang masih mengakar. Oleh sebab itu model yang ditawarkan adalah mengkombinasikan adat atau tradisi kepemimpinan yang ‘lama’ dengan struktur kepemimpinan ‘modern’ melalui negara. Rasio tentang peran masing-masing struktur barangkali bisa diperkirakan sebagai 70:30 untuk kepemimpinan adat. Dalam hal ini, maka persoalan ‘legitimasi’ kepemimpinan adat dalam menangani permasalahan-permasalahan lokal-spesifik menjadi fokus utama, di samping persoalan perubahan sistem manajemen kepemimpinan adat tersebut dalam jangka panjang agar dapat mengakomodasi permasalahan sosial ‘modern’ yang muncul sebagai bagian dari perubahan zaman.

Untuk wilayah Maluku Tengah dan Kepulauan Lease dengan karakteristik masyarakat adatnya yang kuat maka jejaring di tingkat lokal yang akan dibangun untuk mengisi aktor-aktor yang duduk dalam MPMD sebaiknya menggunakan pendekatan 'kelompok fondasi'. Hal ini dikarenakan selain mobilitas penduduk setempat tidak terlalu tinggi dibandingkan dengan daerah lain, peranan dan kepatuhan adat serta homogenitas kelompok relatif masih sangat besar. Di wilayah ini, peranan tokoh adat juga sangat sentral sehingga legitimasi kekuasaan mereka cukup tinggi. Pada kondisi yang demikian, maka kohesivitas kelompok serta identifikasi penentuan 'kelompok fondasi' lebih mudah. Dengan demikian jejaring lokal di tingkat *negeri* di Maluku Tengah dan Kepulauan Lease, akan terdiri dari:

- (1) Kelompok *Anak Negeri*,
- (2) Kelompok Pendatang,
- (3) Kelompok yang mewakili struktur pemerintahan adat (raja, *Saniri Negeri*, dsb),
- (4) Kelompok yang mewakili institusi profesional (guru, pengusaha, dokter, dsb).

Keberadaan pendatang sendiri di Maluku Tengah bisa dibagi dalam beberapa kategori:

- (1) Kelompok pendatang dari tempat lain di Maluku, biasanya migrasi terjadi dari satu pulau ke pulau lain di daerah Maluku dengan pulau Ambon sebagai tujuan yang utama. Pulau Ambon merupakan *melting pot* masyarakat dari daerah Seram, Buru, Lease, Ternate, Tidore dan Maluku Tenggara.
- (2) Kelompok pendatang dari daerah Sulawesi, yaitu masyarakat Bugis, Buton dan Makasar. Selain itu juga ada kelompok lain yang berasal dari Jawa dan Bali.
- (3) Migran Cina yang biasanya berasal dari daerah Makasar ataupun Surabaya.

Kelompok-kelompok ini kemudian menetap di Maluku dan banyak di antara mereka yang sudah berasimilasi dengan budaya setempat,

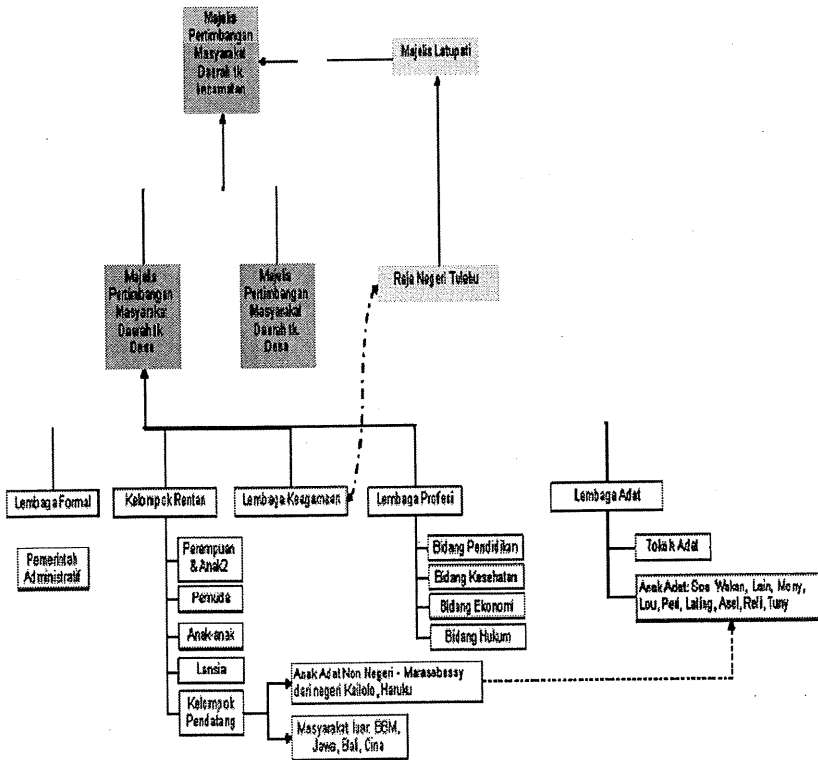
karena pada dasarnya adat istiadat di masing-masing *negeri* di Maluku Tengah memiliki cara tersendiri dalam menangani *soa* pendatang ini.

Secara keseluruhan gambaran yang bisa diberikan adalah bahwa masyarakat adat Maluku Tengah sudah memiliki mekanisme adat untuk mengikutsertakan *anak adat* dari *negeri* lain yang tinggal di daerah mereka, dan tidak ada perbedaan yang spesifik dalam tata cara atau mekanisme penerimaan *anak adat* dari luar antara *negeri* Islam dan *negeri* Kristen. Mekanisme yang biasa adalah dengan memasukkan *marga* pendatang ke dalam *marga/soa-soa* yang ada di *negeri* tersebut, seperti yang terjadi di *negeri* Tulehu, yaitu *negeri* Islam di pulau Ambon yang masuk dalam kecamatan Salahutu. Sebagai sebuah *negeri* pelabuhan, maka *negeri* Tulehu sangat ramai didatangi oleh pendatang. *Soa asli* yang ada di *negeri* tersebut adalah *Soa* Wakan, Lain, Mony, Lou, Peri, Lating, Asel, Refi dan Tuny. *Soa Parentah* di Negeri Tulehu adalah *Soa* Wakan, dengan *marganya* Ohorella. Ketika masuk warga Marasabessy dari negeri Kailolo, pulau Haruku ke *negeri* Tulehu maka *marga* ini kemudian menjadi bagian dari *Soa* Wakan. Apabila *marga* sudah masuk kedalam *soa* yang ada maka mereka bisa ikut serta dalam proses pengambilan keputusan pada rapat *saniri* desa.

Selain kelompok adat dan anak *negeri*, keanggotaan MPMD juga harus mengakomodasi kelompok-kelompok profesi. Hal ini dikarenakan, saat ini posisi-posisi kelompok profesi seperti guru tenaga medis, dan pengusaha menjadi penting, khususnya terkait dengan dinamika yang terjadi di dalam masyarakat. Oleh karena itu penting untuk menempatkan kelompok profesi tersebut dalam struktur MPMD desa. Selain perwakilan *soa*, kelompok yang mewakili struktur pemerintahan adat, pemuka agama (pendeta) serta kelompok profesi, perwakilan kelompok lainnya, seperti perwakilan perempuan, pendatang (non Maluku) serta pemuda sangat perlu untuk diakomodasi dalam “lembaga antara” tersebut. Pentingnya perwakilan perempuan dalam struktur MPMD dikarenakan dalam struktur kelembagaan adat, tidak ada perwakilan perempuan. Padahal,

sengketa-sengketa yang muncul, baik internal *negeri* maupun antar *negeri*, seringkali harus melibatkan kelompok perempuan. Demikian juga dengan kelompok pemuda dan kelompok pendatang. Model MPMD yang diusulkan pada tingkat *negeri* Islam untuk wilayah Maluku Tengah adalah sebagaimana yang tergambar dalam skema berikut ini:

Model Majelis Pertimbangan Masyarakat Daerah (MPMD) Negeri Tulehu (Islam)



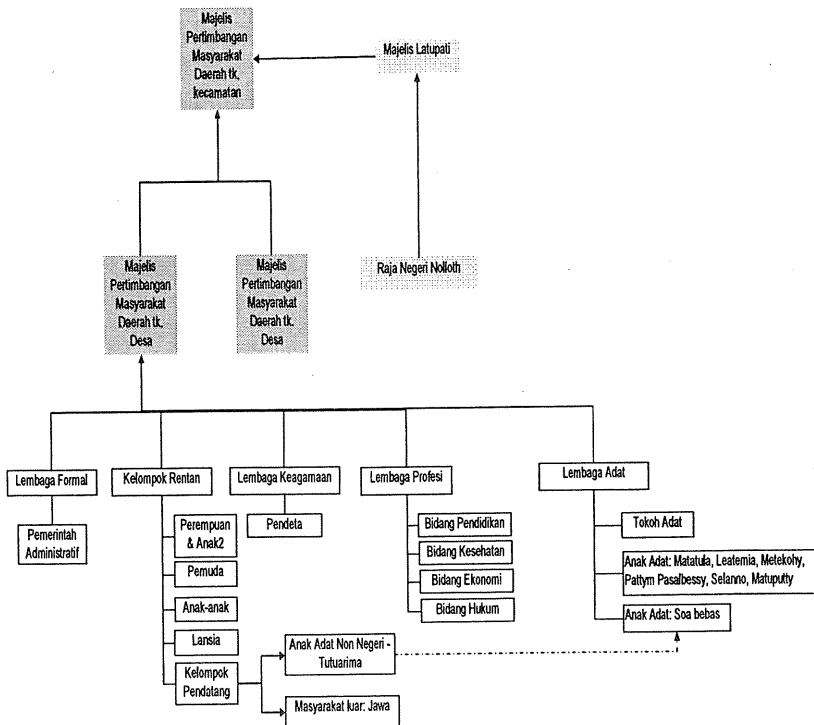
Sementara itu, di *negeri* Nolloth yang merupakan *negeri* Kristen di Maluku Tengah, kelompok anak adat (*negeri*) terdiri dari 7 *soa asli* ditambah satu *soa bebas* (pendatang), dengan *marga* atau *matarumah* pokok yaitu: *Uku Lima* yang terdiri dari *matarumah* Huliselan, Malessy, Selanno, Matatula dan Pasalbessy dan juga *Uku Luayang* terdiri dari *matarumah* Luhulima dan Metekohy. Selain *matarumah-matarumah* pokok tersebut diatas, ada beberapa lagi yang tidak masuk dalam *Uku Lima* dan *Uku Lua* yaitu Silahooy, Patty, Sipasulta, Tousalwa dan Ihalauw.

No	Nama <i>soa</i>	Nama <i>tiang</i>	Nama <i>matarumah</i>
1	<i>Soa i</i>	<i>Nyialuni</i> = kepala ular	Matatula
2	<i>Soa ii</i>	<i>Lumaha</i> = rumah tua dan permahul	Ninkeula Leatemia
3	<i>Soa iii</i>	<i>Supatmalelu</i> = langgar panggil permahul	Metekohy
4	<i>Soa iv</i>	<i>Matitapatty</i> = parentha jadi radja	Patty
5	<i>Soa v</i>	<i>Matitapela</i> = orang datang, parentha radja	Pasalbessy
6	<i>Soa vi</i>	<i>Ninyaruni</i> = ekor ular	Selanno
7	<i>Soa vii</i>	<i>Saleisatapi</i> = orang menari dimuka	Manuputty
8	<i>Soa viii</i>	<i>Tiang borgor</i> = bebas	Tutuarima

Sedangkan yang dimaksud dengan kelompok yang mewakili struktur pemerintahan adat meliputi: Raja dan anggota *Saniri Negeri* yang terdiri dari Kepala *Kewang*, *Juru Tulis*, *Marinyo*, dan *Kapitan*. Dalam perkembangannya, *Saniri Negeri* tidak berfungsi secara utuh, misalnya, posisi *Kewang* sebagai pengawas sistem *sasi darat* maupun *sasi laut* saat ini lebih banyak digantikan oleh pendeta karena *sasi adat* untuk wilayah-wilayah Kristen digantikan dengan *sasi gereja* yang dikelola oleh pendeta setempat. Sementara posisi *Kapitan* sejak diberlakukannya UU No.5/1979 sudah tidak berfungsi, namun pada saat konflik tahun 1999-2003 yang lalu, posisi ini menjadi penting

keberadaannya terutama sebagai legitimasi mobilisasi massa. Dengan demikian, untuk *negeri-negeri* Kristen, pendeta menjadi penting untuk ditempatkan sebagai salah satu anggota dalam MPMD tersebut. Ini mengingat, peran pendeta dan gereja sangat besar, bahkan sengketa-sengketa yang dahulu diselesaikan melalui jalur adat, pada saat ini banyak yang ditangani melalui mekanisme gereja. Oleh karena itu model MPMD yang diusulkan untuk *negeri* Kristen di wilayah Maluku Tengah adalah sebagaimana diskemakan di bawah ini:

Model Majelis Pertimbangan Masyarakat Daerah (MPMD) *Negeri* Nolloth (Kristen)



Namun, penting untuk dicatat bahwa tidak semua perwakilan kelompok-kelompok masyarakat ikut dalam setiap pertemuan MPMD. Penunjukan mereka perlu disesuaikan dengan isu yang akan dibahas, karena pada hakekatnya fungsi MPMD adalah untuk konsolidasi agenda dan pencarian berbagai alternatif pemecahan masalah terkait dengan konflik-konflik yang terjadi di masyarakat.

4.2.4. Model “Kelembagaan Antara” Kabupaten Maluku Tenggara

Untuk Maluku Tenggara, model yang ditawarkan bertolak dari kenyataan bahwa komunitas-komunitas adat di wilayah ini masih banyak yang sangat ‘terisolasi’ sehingga adat-istiadat lama masih terpelihara dengan baik. Oleh sebab itu, hampir sama dengan kasus di Maluku Tengah, perlu dilakukan pengkombinasian struktur kepemimpinan adat dengan struktur kepemimpinan negara dalam rasio yang diperkirakan berkisar antara 90:10 untuk kepemimpinan adat. Kembali masalah ‘legitimasi’ negara terhadap kepemimpinan adat ini merupakan fokus utama yang perlu dikaji secara sungguh-sungguh untuk mendapatkan model penyelesaian yang tepat.

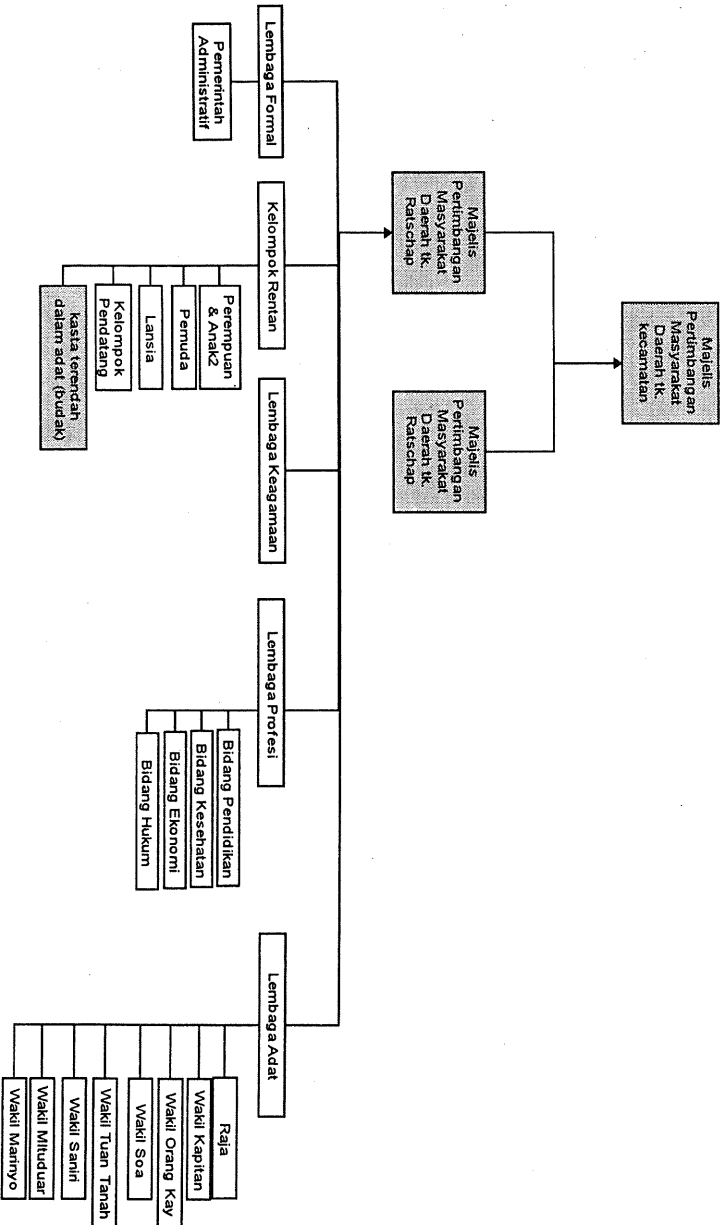
Untuk kabupaten Maluku Tenggara, perwakilan kelompok adat di “lembaga antara” harus berjenjang atas dasar kasta untuk internal *Ohoi* dan *Ratschap*, dan atas dasar ikatan sejarah persekutuan *ratschap-ratschap* untuk tingkat pulau, yaitu kelompok *Lor Lim* untuk pulau Kei Besar dan kelompok *Ur Siu* untuk pulau Kei Kecil.

Persyaratan yang pertama (tentang kasta), didasarkan pada pertimbangan bahwa masih ada stratifikasi sosial di dalam *ohoi* dan *ratschap* yang menempatkan sekelompok orang sebagai kasta terendah atau “budak” yang sampai hari ini sulit untuk merubah status sosialnya ke tingkat yang lebih tinggi. Kesempatan mereka untuk, misalnya menduduki jabatan di pemerintah cenderung tertutup akibat status sosial tadi. Menurut cerita, status “budak” ditempelkan kepada leluhur mereka sebagai hukuman terhadap pelanggaran adat di masa lalu. Seorang laki-laki yang berzinah dengan istri laki-laki lain dihukum menjadi budak dari keluarga suami perempuan tersebut.

Hukuman ini berlaku turun menurun, karena cerita tentang asal muasal pemberian hukuman itu juga diturunkan baik di dalam keluarga laki-laki yang dijadikan budak maupun di dalam keluarga yang menerima hak memperkerjakan budak tersebut.

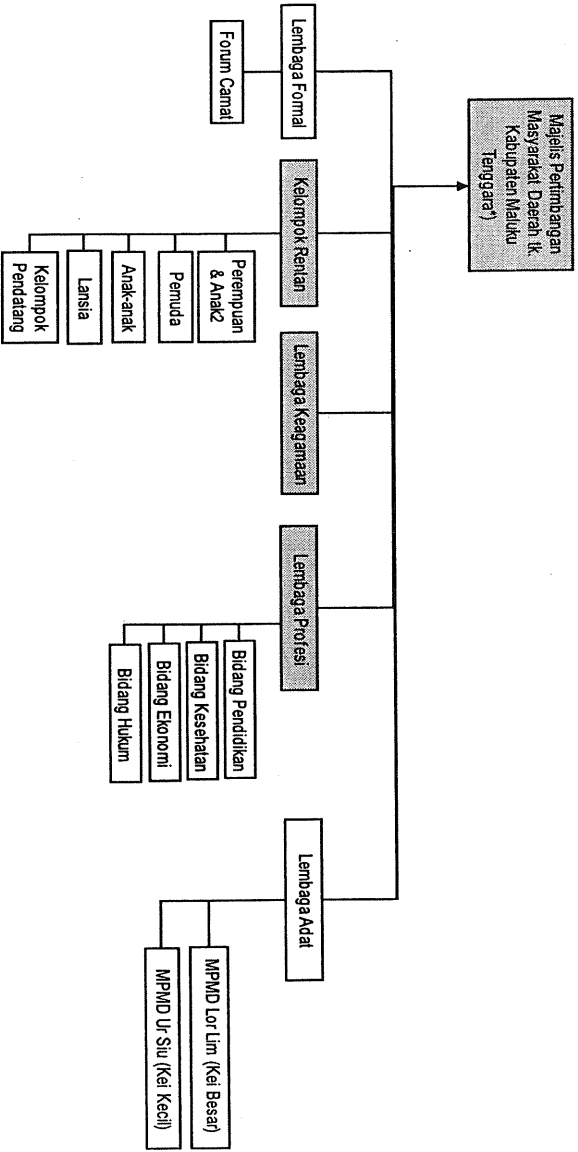
Dengan mempertimbangkan kondisi yang demikian, maka model “lembaga antara” (MPMD) tingkat *ratschap* di Maluku Tenggara sebagaimana yang diskemakan di bawah ini.

Model Lembaga Antara (MPMD) Tingkat Ratschap di Maluku Tenggara



Sedangkan dalam hal persyaratan yang kedua tentang ikatan sejarah persekutuan (*Lor Lim-Ur Siu*) untuk tingkat pulau (Kei Besar/Kei Kecil) didasarkan pada pertimbangan masih diakuinya ikatan persekutuan tersebut oleh *ratschap-ratschap* yang ada di kepulauan Kei dalam kasus-kasus persengketaan tanah antar *ratschap*. Oleh karena itu, model “lembaga antara” (MPMD) tingkat kabupaten Maluku Tenggara adalah sebagai berikut:

Model “Lembaga Antara” (MPMD) tingkat Kabupaten Maluku Tenggara



*) Model ini juga dapat diaplikasikan untuk kabupaten Maluku Tenggara Barat dan Kepulauan Aru, dengan memperhatikan pulau Selatan, Leti Moaklor, Babar dan Tanimbar Selatan dan Barat

Struktur “lembaga antara” yang diusulkan di atas merupakan bagian dari model *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal yang dikembangkan sebagai upaya pencarian solusi bagi penyelesaian konflik di kepulauan Maluku. Karena tujuan utama adalah mencari solusi bagi penyelesaian konflik, maka pada hakekatnya struktur kelembagaan di atas tidak akan berjalan tanpa didukung dengan mekanisme hukum untuk penyelesaian sengketa yang terjadi.

Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab II, solusi yang terbaik dalam reformasi bidang hukum bagi penyelesaian sengketa adalah mencoba menggabungkan hukum adat dan hukum formal, atau lebih tepatnya menarik lembaga *judiciary* di tingkat lokal untuk masuk ke dalam *mainstream* sistem *judiciary* negara Indonesia. *Rasionalenya* adalah bahwa kekuasaan kehakiman yang ada sekarang (dalam hal ini lembaga yudikatif) tidak mampu untuk bekerja efektif di tingkat lokal. Padahal, dalam kehidupan sehari-hari masyarakat telah mempraktikkan mekanisme penyelesaian sengketa sesuai dengan tradisi yang hidup di wilayah tempat tinggalnya. Oleh karena itu perlu ada upaya untuk merekognisi atau mem-formal-kan lembaga pengadilan adat ini. Lembaga ini nantinya merupakan institusi pendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan pelimpahan tugas dari pusat di bidang yustisi. Penjabaran strategi penguatan kelembagaan hukum di tingkat lokal inilah yang akan dibicarakan lebih lanjut pada bab berikut (Bab V).

BAB V

MODEL TENTATIF LEMBAGA PENYELESAIAN SENGKETA DI TINGKAT NEGERI/OHOI/RATSCHAP (PERADILAN DESA)

Pada prinsipnya kelembagaan penyelesaian sengketa tingkat lokal (*desa/negeri/ohoi/ratschap*) yang akan dibangun di wilayah kepulauan Maluku menggunakan mekanisme penyelesaian non-litigatif. Kelembagaan non-litigatif ini tidak dibedakan, baik untuk provinsi Maluku maupun Maluku Utara, karena lembaga non litigatif yang diusulkan secara normatif merupakan kelembagaan “modern” yang tidak *local specific*. Kelembagaan non litigatif ini lebih merupakan “perpanjangan tangan” dari kelembagaan yudikatif ke tingkat *grassroots* yaitu tingkat *desa/negeri/ohoi/ratschap*.

Dengan mempertimbangkan bahwa tradisi dan hukum adat (baik yang bersifat materil dan formil) dalam bentuk tertulis itu tidak dan belum ada, maka akan lebih mudah jika lembaga penyelesaian sengketa/konflik yang akan dibentuk ini tidak tergantung pada teks tradisi dan hukum adat yang tertulis.

Suasana yang terbangun dalam proses penyelesaian sengketa/konflik melalui kelembagaan non-litigatif tidaklah konfrontatif, sehingga kedua belah pihak yang saling berhadapan akan termotivasi untuk mencari solusi yang terbaik tanpa harus saling menjatuhkan dengan membuktikan kesalahan pihak lawan. Tipe ini tampaknya lebih tepat untuk digunakan dalam kelembagaan penyelesaian sengketa/konflik di tingkat lokal di wilayah Maluku dan Maluku Utara.

Mengapa tipe penyelesaian non litigatif dianggap lebih tepat di daerah ini dibandingkan dengan tipe lembaga penyelesaian sengketa yang bersifat adjudikatif (bersifat memutus; dengan hasil

menang-kalah atau bahkan kalah-kalah)? Ada beberapa hal yang melatarbelakangi pemikiran tersebut:

Pertama, kita perlu kembali melihat pada prosedur penyelesaian sengketa yang dilakukan di peradilan adjudikatif. Sebagaimana yang digambarkan oleh Wirawan, seorang pengacara di LBH Bandung, “di dalam pemeriksaan di pengadilan (dengan tipe adjudikatif: tambahan dari penulis), suasana yang terbangun antara penggugat dan tergugat cenderung konfrontatif, di mana para pihak akan berusaha semaksimal mungkin untuk saling menjatuhkan dengan membuktikan kesalahan pihak lawan di depan majelis hakim”.

Kedua, perlu juga diingat bahwa pada tipe adjudikatif ini paradigmanya adalah penegakan hukum, ini berarti melibatkan unsur-tindakan kepolisian yang represif dan dilanjutkan dengan menerapkan proses hukum litigatif yang berarti ada *law enforcement process* yang harus dilalui dan bersifat mengikat. Di sini prinsip yang ingin ditegakkan adalah keadilan formal, dimana proses yang terjadi berpijak pada substansi hukum materil dan hukum formil (prosedur beracara dalam melaksanakan substansi hukum materil) yang ketat.

Dari kedua hal tersebut, dapat kita perkirakan bahwa jika tipe lembaga adjudikatif seperti ini yang akan didirikan di tingkat lokal di Maluku maka kiranya upaya-upaya untuk menurunkan ketegangan paska konflik dan menemukan resolusi konflik yang sedang dan akan dilakukan menjadi tidak efektif karena untuk mencapai kembali suasana dan kondisi semula (baca: damai) yang ada sebelum pecahnya konflik, dan untuk membangun kohesivitas sosial yang baru, perlu dihindari penggunaan mekanisme penyelesaian sengketa/konflik yang bersifat konfrontatif.

Kemudian, jika memang akan diterapkan prosedur adjudikatif yang berarti mengarah pada proses hukum litigatif, perlu dilihat apakah daerah-daerah tersebut telah memiliki substansi hukum materil dan formil yang diperlukan untuk penyelesaian sebuah sengketa/konflik. Dari data yang tersedia, tampaknya hal inilah yang belum jelas ada atau tidaknya dalam masyarakat. Dengan demikian,

dapat diperkirakan besarnya kesulitan dan hambatan yang akan dihadapi untuk membuat lembaga adjudikatif di daerah-daerah demikian. Mungkin, di daerah tertentu dimana kelembagaan adat dengan tradisi dan hukum adatnya masih kuat, seperti masyarakat Kepulauan Kei di Maluku Tenggara -- yang memiliki *hukum Larvul Ngabal* yang mengatur hal-hal seperti perintah, anjuran, larangan, sanksi adat, dan aturan-aturan tentang penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam -- barangkali tipe adjudikatif bisa dibuat. Namun untuk daerah-daerah seperti Ambon, Maluku Tengah, yang karakter urban nya juga sudah menguat, tampaknya tipe seperti ini sulit untuk dibentuk. Hal yang sama kiranya juga berlaku untuk Maluku Utara, sebagaimana yang disampaikan oleh Ahmad Ubbe (2003), yaitu sebagai berikut: “*peradilan adat pernah berlaku di Maluku Utara (Kerajaan Ternate), namun itu sebelum kedatangan penjajah (Portugis, Spanyol Inggris, dan Belanda). Sejak Indonesia merdeka sampai sekarang di Maluku Utara yang namanya hukum adat dan peradilan adat belum secara resmi diakui dan tersosialisasi. Pelaksanaan peradilan adat di Maluku Utara sejak Indonesia merdeka sampai saat sekarang ini tidak banyak muncul dan belum diakui oleh negara. Oleh karena itu kami belum dapat membuat suatu presentasi bagaimana dan dimana serta kapan dilaksanakannya peradilan adat yang diakui keberadaannya oleh hukum negara*”.

Juridiksi (kewenangan “mengadili”) dari lembaga penyelesaian sengketa/konflik *negeri/ohoi/ratschap* (pengadilan desa) adalah untuk melakukan proses penyelesaian sengketa/konflik secara damai (*amicable settlement*) pada sengketa/konflik yang terjadi di antara warga *negeri/ohoi/ratschap* tersebut; pada kasus-kasus tertentu yaitu: bidang keperdataan (misalnya: kasus permasalahan rumah tangga, kekerasan dalam rumah tangga, perzinahan), bidang pidana (misalnya: tindak pidana ringan pencurian, perkelahian antar warga, kasus minuman keras, perusakan, pelanggaran *sasi adat*, sengketa perbatasan tanah, ancaman atas keselamatan jiwa, pencemaran nama baik). Dengan demikian, untuk kasus-kasus tersebut, pihak-pihak yang berkonflik di dalam suatu *negeri/ohoi/*

ratschap dan memilih untuk tidak menyelesaikan sengketa/konfliknya secara pribadi di antara mereka berdua, tidak bisa langsung membawa persoalannya ke pengadilan negara (dalam hal ini Pengadilan Negeri yang ada di Kabupaten/Kota) tetapi harus membawa kasusnya ke pengadilan desa. Secara garis besar perbedaan fungsi Lembaga Penyelesaian Sengketa Lokal ini dengan pengadilan negeri dalam sistem peradilan negara adalah sebagai berikut:

	Pengadilan Tingkat Pertama dalam Sistem Peradilan Negara	Lembaga Penyelesaian Sengketa Lokal
Subyek	Warga Negara dan penduduk dari wilayah yuridiksi pengadilan tingkat tersebut	<p>Anggota masyarakat dan penduduk <i>Negeri/Ohoi/Ratschap/Desa</i> bersangkutan</p> <p>Anggota masyarakat <i>negeri/ohoi/ratschap/desa</i> lain yang melakukan pelanggaran di wilayah <i>negeri/ohoi/desa</i> tersebut</p>
Domain	<p>Hukum Perdata, termasuk hukum perdata Islam yang menjadi bagian dari pengadilan agama</p> <p>Hukum Pidana</p>	<p>Terbatas pada penyelesaian sengketa/konflik pada kasus-kasus tertentu, yaitu:</p> <p>Perdata terbatas, pada kasus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permasalahan rumah tangga - Kekerasan dalam rumah tangga - Perzinahan <p>Pidana terbatas, pada kasus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tindak pidana pencurian - Perkelahian antar warga - Kasus minuman keras

		<ul style="list-style-type: none"> - Perusakan properti - Pelanggaran sasi - Sengketa perbatasan tanah - Ancaman atas keselamatan jiwa - Pencemaran nama baik
Lokus Sengketa/Konflik	Seluruh kasus yang terjadi di wilayah yuridiksi pengadilan negara	Sengketa/konflik tertentu yang terjadi di dalam wilayah <i>negeri/ohoi/desa/ratschap</i>
Mekanisme Penyelesaian yang digunakan	Proses pengadilan adjudikatif/litigatif	Proses penyelesaian sengketa secara damai (<i>amicable settlement</i>), mekanisme yang digunakan: <ul style="list-style-type: none"> - mediasi - konsiliasi
Aktor Penyelesai Sengketa/Konflik	Hakim karir (pegawai negeri)	Personil yang ada dalam lembaga adat, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Raja</i> - <i>Saniri Negeri</i> - <i>Kewang</i> - Ketua kelompok pemuda - Lembaga MPMD Negeri
Kekuatan Hukum	Para pihak yang bersengketa bisa melakukan banding ke pengadilan tingkat selanjutnya (pengadilan tinggi), selama keputusan hakim belum mendapatkan kekuatan hukum	Jika tidak dihasilkan kesepakatan apapun dalam proses ini maka sengketa/konflik bisa diajukan penyelesaiannya secara damai ke lembaga MPMD negeri. Jika tercapai kesepakatan, maka Akta perjanjian/kesepakatan perdamaian memiliki kekuatan hukum tetap setelah 10 hari. Salinan akta ini diregistrasi ke

		<p>pengadilan negara (Pengadilan Negeri yang ada di Kabupaten/Kota) pada periode yang akan ditentukan selanjutnya. Jika ada pelanggaran pada akta kesepakatan ini, proses selanjutnya diselesaikan di pengadilan negara (Pengadilan Negeri di Kabupaten/Kota)</p>
--	--	---

Sebagai contoh, untuk kasus sengketa perbatasan tanah, langkah pertama yang harus dilakukan oleh pihak yang bersengketa/berkonflik adalah melaporkan persoalan yang dialaminya kepada kepala *negeri/ohoi/ratschap* (Raja). Laporan tersebut dituangkan secara tertulis ke dalam sebuah formulir keluhan (komplain), dalam hal mengisi formulir ini pihak yang mengeluh (penggugat) dibantu oleh petugas pencatat perkara (yang akan ditunjuk oleh *desa/negeri/ohoi/ratschap* atau bisa juga ditunjuk pegawai yang khusus bertugas untuk itu oleh pengadilan formal). Setelah menerima laporan dari penggugat tersebut, dalam waktu tertentu, sejak hari hari pelaporan, si kepala *negeri/ohoi/ratschap* mengundang penggugat dan pihak yang dikomplain (tergugat) untuk hadir dalam acara *hearing* kasus. Sebagai catatan, pada tingkatan ini Raja ini berfungsi sebagai mediator, dan oleh karena itu ia tidak memiliki kapasitas untuk menyelesaikan kasus ini, tapi fungsinya hanya membantu para pihak yang bersengketa/berkonflik untuk mencari penyelesaian persoalan diantara mereka. Jika kedua pihak hadir, maka mediator harus mendorong para pihak untuk bersama-sama mencari jalan keluar dan mencapai kesepakatan. Kesepakatan yang tercapai dituangkan dalam ‘akta perjanjian perdamaian’. Akta ini memiliki kekuatan hukum tetap setelah 10 hari disepakatinya perjanjian perdamaian tersebut. Salinan dari akta ini kemudian didaftarkan ke pengadilan negara (pengadilan negeri yang ada di kabupaten/kota) dalam jangka waktu 6 bulan setelah periode tersebut

atau untuk wilayah-wilayah yang terpencil, pendaftaran akta perdamaian ke pengadilan negeri bisa dilakukan secara periodik pada bulan-bulan tertentu yang akan ditentukan kemudian.¹

Jika dalam waktu sebelum 10 hari tersebut, timbul protes dari salah satu pihak maka pihak yang protes dapat mengajukan protesnya ke MPMD melalui Raja. Jika penggugat tidak hadir pada hari yang ditentukan, maka haknya untuk menerangkan komplainnya dalam proses *hearing* itu hilang dan gugatannya batal; sebaliknya, jika tergugat yang tidak hadir maka haknya untuk membela diri juga hilang. Kemudian, sesuai dengan kesepakatan waktu yang telah ditentukan, penggugat diberi pilihan untuk meneruskan keluhannya ke MPMD. Pada hari yang ditentukan, sidang dilakukan untuk mendengarkan kedua pihak yang bersengketa/berkonflik; kemudian konsiliator (perwakilan MPMD) ini menggali beberapa alternatif solusi untuk mencapai penyelesaian yang damai diantara kedua pihak. Kedua pihak kemudian diberi pilihan solusi mana yang mereka sepakati untuk dicapai. Proses konsiliasi ini harus selesai dalam waktu yang disepakati bersama. Sama dengan proses mediasi, kesepakatan yang tercapai dalam proses konsiliasi dituangkan dalam 'akta perjanjian perdamaian'. Akta ini memiliki kekuatan hukum tetap setelah 10 hari disepakatinya perjanjian perdamaian tersebut. Salinan dari akta ini kemudian didaftarkan ke pengadilan negara (pengadilan negeri yang ada di kabupaten/kota) dalam jangka waktu 6 bulan

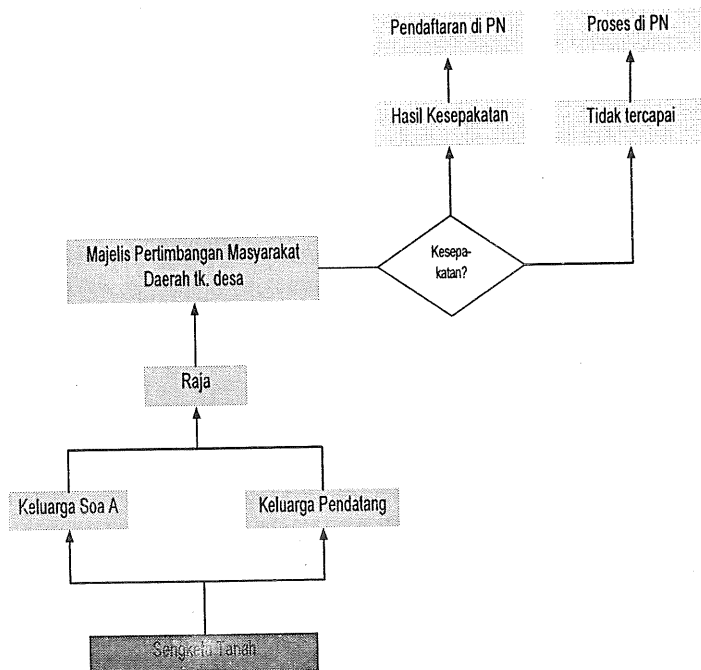
¹ Pencatatan dan pendokumenan sebuah perkara hingga hasil proses penyelesaiannya di lembaga penyelesaian sengketa/konflik di *negeri/ohoi/ratschap* dapat mendorong ke arah penyusunan "hukum materil" dan "hukum formil" dari masyarakat negeri terkait, yang harus diakui bahwa saat ini memang belum memiliki dokumen tertulis dari aturan, norma, tradisi setempat. lebih lanjut, pendokumenan proses penyelesaian sengketa/konflik oleh lembaga lokal akan mampu mendorong upaya untuk melakukan reformasi paradigma hukum di Indonesia, khususnya dalam mendorong dialektika antara dua aliran hukum yang berbeda yaitu aliran hukum positivistik dan aliran hukum *realis/the living law*.

setelah periode tersebut atau untuk wilayah-wilayah yang terpencil, pendaftaran akta perdamaian ke pengadilan negeri bisa dilakukan secara periodik pada bulan-bulan tertentu yang akan ditentukan kemudian.

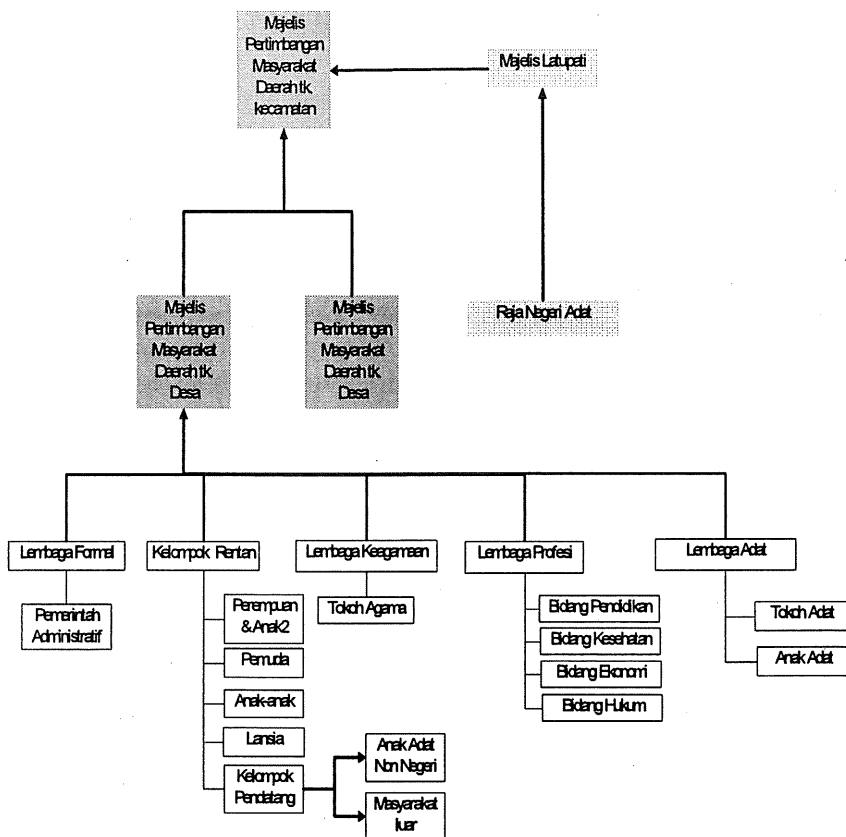
Jika tergugat masih tidak datang, Raja memberi kesempatan pada tergugat untuk mendatangnya, dan memberikan penjelasan atas alasan ketidakhadiran tergugat. Jika tergugat tetap tidak hadir, maka tergugat dapat dianggap tidak memiliki itikad baik untuk mencari solusi damai, ia dianggap telah mengganggu ketertiban dan mengancam keamanan *negeri*. Oleh karena itu, Raja dapat membawa persoalan ini ke MPMD.

Jika dalam periode mediasi ataupun konsiliasi itu tidak tercapai kesepakatan, maka para pihak yang bersengketa dapat mengajukan persoalan mereka ke MPMD melalui Raja.

Mekanisme Penyelesaian Konflik Internal *Negeri*



Untuk kasus-kasus yang melibatkan pihak-pihak yang berasal dari *negeri/desa* lain, MPMD menunjuk perwakilannya untuk membawa persolan tersebut ke MPMD kecamatan; dimana struktur MPMD kecamatan adalah sebagai berikut:



Keanggotaan MPMD Kecamatan terdiri dari: perwakilan MPMD tingkat desa/*negeri*, ditambah dengan *majelis latupati*. Ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa kemungkinan perwakilan MPMD tingkat desa/*negeri* bukan berasal dari kelompok adat. Padahal kasus-kasus sengketa/konflik yang terjadi antar *negeri* dan belum diakomodasi oleh kelembagaan peradilan formal adalah kasus-kasus yang menyangkut perebutan tanah adat

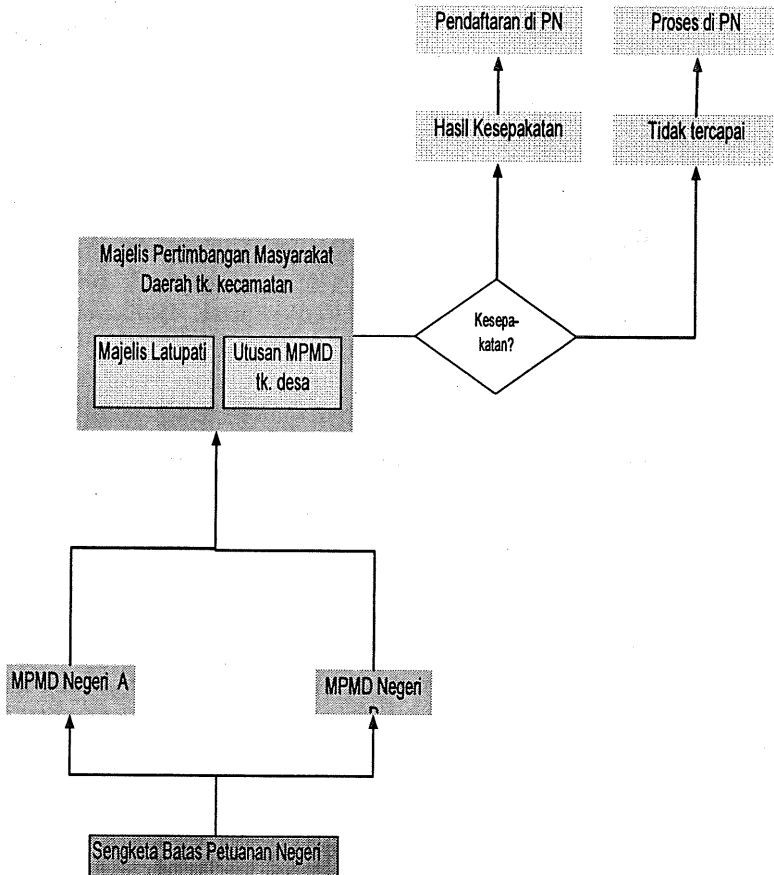
Sebagai contoh, konflik antara *Negeri Liang* (Islam) dan *Negeri Waai* (Islam) tentang tapal batas desa yang merupakan konflik yang sudah terjadi sejak tahun 1963. Konflik tersebut akibat terjadinya ketidakjelasan batas *petuanan* dari warga Liang (Marga Lessy) dengan batas *petuanan* warga Waai (Marga Kayadoe/Kayadu), dimana masing-masing marga tersebut mengklaim bahwa areal tanah yang terletak di perbatasan desa Liang dan Waai sebagai tanah milik mereka. Persoalan tersebut pernah menimbulkan ketegangan antar desa, dimana terjadi perusakan tanaman warga Liang oleh warga Waai, serta tawuran antar warga yang mengakibatkan terbunuhnya seorang warga Waai. Namun konflik tersebut mampu diredakan setelah empat pelaku ditangkap dan dipenjarakan oleh aparat keamanan.

Setelah kekerasan tersebut, pada tahun 1980, sengketa batas *negeri* Waai dan Liang selanjutnya diselesaikan melalui proses peradilan, namun sampai dengan penelitian ini dilakukan sengketa antara tapal batas Waai dan Liang belum selesai. Bahkan tanah sengketa yang pada sebelum konflik 1999-2003 dikuasai oleh warga Waai, kini berpindah tangan ke *negeri* Liang, terutama yang terletak di Dermaga Ferri Hunimua dan lapangan terbang Liang (yang sudah tidak terpakai). Ini dikarenakan pada masa konflik, tepatnya tanggal 2 Juli 2000, *negeri* Waai mendapat serangan besar-besaran kelompok Islam yakni dari Tulehu dan Liang. Serangan tersebut mengakibatkan warga Waai harus menyingkir sementara dari *negerinya*, karena hampir seluruh pemukiman penduduk Waai rata dengan tanah. Warga Waai baru dapat kembali dan membangun *negeri* pada tahun 2005¹. Saat ini, konflik antara Liang dan Waai kembali memanas, karena rancangan Perda *Negeri* mensyaratkan adanya kejelasan pemilikan tanah *petuanan*. Hal ini dikarenakan jika suatu *negeri* tidak memiliki *petuanan* atau hak ulayat maka dia tidak berhak menyandang *Negeri* Adat dan hanya berstatus *Negeri* Administratif atau Desa. Tentu saja status *negeri adat* di Maluku saat ini menjadi amat penting, karena jika satu wilayah telah menyandang status *negeri adat*, maka hal otonomi dalam pengelolaan pemerintahan sehari-hari termasuk

pengelolaan kekayaan *negeri*. Sementara bagi *negeri administratif*, otonomi tersebut tidak ada.

Dalam sengketa antara Wai dan Liang sebagaimana diuraikan di atas, penyelesaian melalui mekanisme MPMD dapat dilakukan sebagai berikut:

Mekanisme Eksternal (MPMD Kecamatan)



Jika mekanisme penyelesaian sengketa di atas bisa diakomodasikan ke dalam sistem hukum formal, maka proses tersebut dapat memberikan kepastian hukum, khususnya bagi masalah-masalah yang selama ini diselesaikan secara adat. Terlebih lagi bila mekanisme penyelesaian sengketa yang “telah diformalkan” bisa dioptimalkan melalui proses negosiasi di dalam lembaga MPMD, maka berbagai persoalan sosial di dalam masyarakat yang menimbulkan konflik antar kelompok dapat diminimalisir.

BAB VI

P E N U T U P

Meskipun kekerasan sosial sudah berakhir, dan dari aspek keamanan kondisi di kepulauan Maluku dapat dikatakan sudah kondusif, namun masih banyak masalah-masalah sosial yang merupakan dampak ikutan (*uninteded impact*) dari konflik yang terjadi pada tahun 1999-2003 yang masih belum tertangani hingga saat ini. Kesemua ini erat kaitannya dengan kurangnya peran institusi lokal-formal¹ di Maluku untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial tersebut. Oleh karena itu, *capacity building* kelembagaan kepemimpinan lokal merupakan salah satu strategi penting yang harus dijalankan sebagai bagian dari proses resolusi konflik Maluku, terutama sebagai koreksi terhadap sistem kepemimpinan dan kinerja kepemimpinan formal

Pada dasarnya tujuan dari *capacity building* tersebut adalah penataan bidang-bidang kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan agar tidak terjadi lagi konflik, khususnya konflik kekerasan, akibat gesekan kepentingan antar kelompok-kelompok yang berbeda. Untuk mengurangi gesekan antar kelompok, diperlukan wadah yang tepat bagi keterwakilan kelompok-kelompok ini, terutama karena birokrasi pemerintahan yang resmi kurang dapat mengakomodasi keberadaan mereka ke dalam strukturnya yang *rigid/kaku*. Dalam hal ini strategi yang kedua, yaitu penciptaan saluran-saluran interaksi dan negosiasi sebagai upaya kanalisasi konflik menjadi sangat penting untuk mengubah struktur yang kaku tersebut dan memberikan ruang kepada representasi berbagai kelompok yang ada di dalam masyarakat.

Sementara itu penguatan kapasitas *civil society* dan *social capital* masyarakat kepulauan Maluku bisa dilakukan dengan

¹ Kepemimpinan lokal secara formal di tingkat desa adalah kepala desa yang biasanya dipilih secara langsung oleh warga desa.

menyediakan ruang-ruang partisipasi yang luas. Ini tidak saja menjadi penting dalam kaitannya dengan penguatan demokrasi, tetapi juga bagi terbangunnya *trust* dan *network* diantara kelompok-kelompok masyarakat, dan antara masyarakat dan pemerintah. Dengan demikian segala bentuk segregasi sosial melalui konflik dan kecemburuan sosial dapat diatasi secara deliberatif dan demokratis, di samping memungkinkan masyarakat menikmati fasilitas-fasilitas sosial seperti pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan secara lebih merata.

Lembaga antara yang di-*design* dalam penelitian ini adalah lembaga yang mampu menjembatani kelembagaan formal dan kelembagaan non-formal. Strukturnya yang bersifat *ad hoc* memungkinkannya untuk bekerja secara fleksibel, yaitu apabila terdapat konflik-konflik yang tidak dapat diselesaikan melalui kelembagaan formal, maupun pada masalah-masalah yang memerlukan intervensi namun belum diakomodasi dalam fungsi lembaga formal.

Melalui perpaduan *state actor* (baik dalam institusi politik maupun birokrasi) dengan institusi adat diharapkan ‘lembaga antara’ (Majelis Pertimbangan Masyarakat Daerah/MPMD) yang diusulkan di sini, selain mampu mengakomodasikan kepentingan semua kelompok dan mendorong partisipasi kelompok masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, juga menjadi ruang bersama untuk menegosiasikan perbedaan-perbedaan maupun melakukan kolaborasi untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan kelompok.

Penghentian ketegangan atau permusuhan bukan berarti bahwa ketegangan tidak akan muncul kembali, atau bahwa satu pihak tidak akan mengkhianati satu keputusan yang sudah atau akan diambil. Namun demikian, bila ketegangan tersebut muncul kembali setidaknya ‘lembaga antara’ ini memberikan waktu bagi kelompok-kelompok untuk melakukan jeda, untuk mendefinisi ulang isu dan titik perbedaan, serta menyediakan kerangka negosiasi di masa depan. Poin terakhir ini penting karena seringkali masalah dalam konflik etnik seperti di Maluku, adalah persoalan penemuan kerangka negosiasi dan pihak-pihak mana yang patut dilibatkan dalam proses

negosiasi tersebut, khususnya bagi sengketa/konflik yang tidak dapat diselesaikan dalam mekanisme adat karena adanya marginalisasi dan tidak tercapainya rasa keadilan pihak yang bersengketa. Dalam hal tersebut MPMD bisa menjadi mediator atau konsiliator.

Selain sebagai media bagi penyelesaian sengketa, MPMD dapat juga digunakan sebagai media pendorong partisipasi masyarakat khususnya dalam pembuatan kebijakan publik agar bisa memaksimalkan sumber daya lokal bagi kesejahteraan masyarakat setempat. Dalam kaitan ini maka masalah-masalah yang menjadi agenda pembangunan desa/*negeri* didiskusikan dan dirumuskan oleh MPMD. Hasil rumusan MPMD inilah yang dijadikan rujukan bagi pemerintahan desa/*negeri* untuk membuat keputusan maupun peraturan desa/*negeri*, serta masukan yang akan dibawa di tingkat kecamatan dan kabupaten dalam proses pembangunan desa/*negeri*. MPMD sekaligus dapat menjadi alat kontrol dalam proses implementasi kebijakan-kebijakan di tingkat desa/*negeri*.

Penyusunan model MPMD yang sesuai dengan karakteristik kewilayahan dan kelompok-kelompok masyarakat yang ada di kepulauan Maluku ini merupakan *academic exercises* yang belum diuji-cobakan. Oleh karena itu, untuk mengetahui sejauh mana keefektifan model-model MPMD yang diusulkan di sini maka perlu dilaksanakan *pilot project* agar diketahui kelemahan-kelemahannya untuk kemudian dilakukan modifikasi yang diperlukan. Untuk itu tim peneliti mengundang berbagai pihak yang berminat atau mempunyai perhatian terhadap upaya penyelesaian konflik di Maluku untuk menerapkan model-model yang kami usulkan agar fungsi MPMD sebagai upaya kanalisasi konflik dapat bermanfaat langsung bagi masyarakat Maluku.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiyoga, Dewa Bagus, 2002, "*Satu Bali: Upaya Mempertahankan Bali Sebagai Satu Kesatuan Entitas Sosial, Budaya, dan Ekonomi*", makalah Seminar Internasional Ketiga, *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Pluralitas Dalam Perspektif Lokal*, tanggal 9-12 Juli di Percik Salatiga.
- Alfirdaus, Laila Kholid dan Longgina Novadona Bayo, 2007, "Penataan Daerah Sebagai Penataan Institusi", makalah disampaikan pada seminar Internasional "Dinamika Politik Lokal di Indonesia", Salatiga, 17 – 20 Juli.
- Analisis CSIS, No. 2, Tahun XXXI/2002
- Anderson, Benedict, 2001, *Imagined Communities Komunitas-Komunitas Terbayang*, Yogyakarta: Insist-Pustaka Pelajar.
- Arif, Saiful (ed), 2001, *Birokrasi dalam Polemik*, Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang & Pustaka Pelajar.
- Bamba, John., 2001, "*Menggalang Solidaritas Mempertegas Identitas: Masyarakat Adat Dayak Kalimantan dan Resiliensi Ekologis*", dalam Niko Andasputra et.al. (editor), *Pelajaran Dari Masyarakat Dayak: Gerakan Sosial dan Resiliensi Ekologis di Kalimantan Barat*, Pontianak: Institute of Dayakology Research and Development.
- Baso, Ahmad, 2002, *Plesetan Lokalitas Politik Pribumisasi Islam*, Jakarta: Desantara.
- BPS, 2004, *Maluku Tenggara Dalam Angka*.
- Bolaffi, Guido, et.all (eds), 2003, *Dictionary of Race, Ethnicity & Culture*, London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE Publication.

- Bowen, John R., 1993, *Muslims through Discourse: Religion and Ritual in Gayo Society*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- _____, 2003, *Islam, Law, and Equality in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Budiman, Arief, 1995, “*Dimensi Sosial Ekonomi Konflik Antar Agama di Indonesia*”, dalam Dialog: Kritik dan Identitas Agama, Yogyakarta: Dian/Interfidei.
- Chauvel, Richard, 1990, *Nationalists, Soldiers and Separatists*, Leiden, Netherlands: KITLV Press.
- Djuweng, Stephanus, 1997, “*Dayak Kanayatn, Kelompok Besar yang Hampir Terlupakan*” dalam Nico Andasputra dkk (editor), *Mencermati Dayak Kanayatn*, Institute of Dayakology Research and Development.
- Duverger, Maurice, 1998, *Sosiologi Politik*, Rajawali Press, edisi keenam.
- Dwipayana, Ari Dwipayana AAGN., 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Bali*, Yogyakarta: IRE.
- Efendi, Ziwari, S.H., 1987, *Hukum Adat Ambon Lease*, Jakarta, PT Pradya Paramita.
- Eko, Sutoro, 2003, “Meletakkan Desa dalam Desentralisasi dan Demokrasi”, dalam Karim, Abdul Gaffar (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Frederickson & Smith, 2003, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press.
- Foley, Margaret & Michael Ewing, 2006, *Political Acts & Language Revitalization: Community & State in Maluku*.
- Giddens, Anthony, 1995, *The Constitution of Society*, Cambridge – UK: Polity Press.

- Goleman, Daniel, 1995, *Emotional Intelligence*, yang dialih-bahasakan oleh T. Hermaya dan diterbitkan oleh PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, dengan judul "Kecerdasan Emosional: Mengapa EI lebih Penting daripada IQ" pada tahun 1996.
- Grindle, Merilee S (ed.), 1997, *Getting Good Government*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, dikutip dari Moeljarto Tjokrowinoto, "Transformasi Kontekstual dan *Capacity Building* Birokrasi: Di Ambang Krisis Konstitusi ?", *Analisis CSIS*, No.2, Tahun XXXI/2002.
- Habermas, Jürgen, 1979, "Aspects of the Rationality of Action", in *Rationality Today*, ed. T. Geraets. Ottawa: University Press.
- _____, 1995, *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge: Polity Press.
- Hanif, Hasrul, Longgina Novadona Bayo dkk., (t.t), "Representative Bureuacracy dan Demokrasi Pluralis: Reformasi Politik Mesin Birokrasi di Tengah Masyarakat Multietnis dan Multireligius", makalah, tidak dipublikasikan.
- Harian *Kompas*, 2003, "Reformasi Birokrasi Butuh Rakyat yang Kritis", 6 Juli.
- Hasanuddin, et.al., 2000, *Pontianak 1771-1900: Suatu Tujuan Sejarah Sosial Ekonomi*, Pontianak: Romeo Grafika.
- Hermawanti, Mevi, 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Nusa Tenggara Timur*, Yogyakarta: IRE.
- Higazi, Adam, 2001, "Dilemmas and Definitions in Post-Conflict Rehabilitation", ECDPM discussion paper 25-30 in July, www.ecdpm.org.
- Hudayana, Bambang, 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Kalimantan Barat*, Yogyakarta: IRE.
- Jayasuriya, K & Rosser, A., 2001, 'Economic Orthodoxy and The East Asian Crisis', *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 3, hal. 381-396.

- Kiefer, Thomas M, 1972, *The Tausug: Violence and Law in a Philippine Moslem Society*, Prospect Heights: Waveland Press.
- Kutoyo, Sutrisno dan Soenjata Kartadarmadja (eds), 1977, *Sejarah Daerah Maluku*, Proyek Pengembangan Media Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Laksono, Paschalis Maria, 2002, *The Common Ground in the Kei Island: Eggs from One Fish and One Bird*, Galang Press, Jogjakarta.
- Laksono, P.M. (et.al.), 2003, *Ken Sa Faak: Benih-benih Perdamaian dari Kepulauan Kei*, Nen Mas II dan INSIST Press.
- Latuconsina, M. J., 2005, "Problem Penataan Sistem Pemerintahan di Maluku", *Ambon Ekspres*, 11 Juli.
- Leatherman, Janie, et.al., 2004, *Memutus Siklus Kekerasan: Pencegahan Konflik dalam Krisis Intranegara*, Gadjah Mada University Press.
- Lim, Hong-Hai, 2006, "Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation", *Public Administration Review*, Mar/April, Vol. 66, No.2.
- Lipjhart, Arend, "Constitutional Choices for New Democracies", dalam *Journal of Democracy*, No.2 (1991), hal. 72-84.
- Marsh, David, and Gerry Stoker, 1995, *Theory and Methods in Political Science*, MacMillan Press Ltd.
- Meier, Kenneth J. & John Bohte, 2001, "Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oct.
- Meier, Kenneth J. & Jill Nicholson-Crotty, 2006, "Gender, Representative Bureaucracy and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault", *Public Administration Review*, Nov/December, Vol. 66, No. 6.

- Moe, Terry M., 2005, "Political Control and the Power of the Agent", *The Journal of Law, Economics, & Organization* 22 (1).
- Mona, 2003, "Onok Adak Onok Nusantara" dalam *Kumpulan Diskusi dan Presentasi Kedai 2003*, KEDAI/Kelompok Diskusi Adat Indonesia – World Agroforestry Centre dan International Centre for Research in Agroforestry KEDAI V Sarasehan KMAN II, Otonomi Masyarakat Adat, Ruang Langko, Desa Tanjung, Lombok Barat 21 September.
- Mosher, Frederick C, 1968, *Democracy and the Public Services*, OUP.
- Pieris, John, 2004, *Tragedi Maluku: Sebuah Krisis Peradaban*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- OPM, 2003, *Capacity Building in Local Government – Research on Capacity Building Needs*, Final Interim Report to ODPM.
- Rex, John., 2002, "Konsep Mengenai Masyarakat Multikultural", dalam Aryo Danuasi (ed.). Pendidikan Memang Multikultural, Jakarta: SET-Ragam.
- Rhodes, R.A.W., 1995, "The Institutional Approach", dalam David Marsh dan Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, MacMillan Press LTD.
- Ross, Marc Howard and Jay Rothman (eds), 1999, *Theory and Practice in Ethnic Conflict Management*, Macmillan Press Ltd and St. Martin's Press, Inc., hal. 1.
- Schiller, Jim, 2003, *Jalan Terjal Reformasi Lokal*, Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada.
- Sirait, Martua. et.al. 2003, "Pengakuan Wilayah Kelola Masyarakat Adat: Ancaman atau Peluang" dalam *Kumpulan Diskusi dan Presentasi Kedai 2003*, KEDAI/Kelompok Diskusi Adat Indonesia – World Agroforestry Centre dan International Centre for Research in Agroforestry KEDAI V Sarasehan KMAN II, Otonomi Masyarakat Adat, Ruang Langko, Desa Tanjung, Lombok Barat 21 September.

- Schopflin, George, 1997, "Civil Society, Ethnicity and the State: a threefold relationship", paper for conference on Civil Society in Austria, Vienna, 20-21 Juni, <http://www.ssees.ac.uk/gsl.htm>.
- Sisk, Timothy D., September 2003, "Power Sharing", http://www.beyondintractability.org/essay/power_sharing/
- Suaib, Eka dan Arifin Utha, 2007, "Institusi Penengah Sebagai Alternatif Mengatasi Kompetisi Etnik dan Perawatan Pemekaran Daerah", makalah disampaikan pada seminar Internasional "Dinamika Politik Lokal di Indonesia", Salatiga, 17 – 20 Juli.
- Sowa, Jessica E. & Sally Coleman Selden, 2003, "Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy", *Public Administration Review*, Nov/December, Vol. 63, No.6.
- Sudjito, Arie, 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Sumatera Selatan*, Yogyakarta: IRE.
- Thorburn, Craig Carpenter, 2000, *Kau Kuat, Kau Pinter, Kau Punya (You're Strong, You're Clever, It's Yours): Changing Coastal Resource Management Institutions and Practice in the Kei Islands, Eastern Indonesia*, Disertasi, University of California, Los Angeles.
- Trijono, Lambang, (ed), 2004, *The Making of Ethnic & Religious Conflict in Southeast Asia: Cases and Resolutions*, CSPS Books.
- Ubro, Soleman, 2004, "Orang Evav & Atnabar Evav: Benteng Terakhir yang mulai Goyah", dalam Roem Topatimasang (Penyunting), *Orang-orang Kalah*, Insist Press.
- Von Benda-Beckmann, Franz dan Keebet von Benda-Beckmann, 2001, "Jaminan Sosial, Sumber Daya Alam dan Kompleksitas Hukum" dalam *Sumber Daya Alam dan Jaminan Sosial*,

editor: Franz von Benda-Beckmann et.al. Yogyakarta:
Pustaka Pelajar.

- Warsito, Yuwono dan Teguh (eds), 2003, *Otonomi Daerah: Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*, Puskodak UNDIP.
- Wehner, Joachim H-G, 2000, "Asymmetrical Devolution", *Development Southern Africa*, Vol. 17, No.2 Juni.
- Widjaja, Gunawan, 2005, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Yanuarti, Sri, dkk., 2003, *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik dan Penyelesaian Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI.
- Yanuarti, Sri, dkk., 2004, *Konflik di Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik dan Penyelesaian Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI.
- Yanuarti, Sri, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, 2005, *Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI.
- Yanuarti, Sri (Koordinator), Thung Ju Lan, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto W. Tryatmoko, 2006, *Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, Jakarta: LIPI.
- Yanuarti, Sri, Thung Ju Lan, Leolita Masnun, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto W. Tryatmoko, 2007, *Capacity Building Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, Jakarta: LIPI.
- Yunanto dan Sutoro Eko, 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Sumatera Barat*, Yogyakarta: IRE.
- Yuwono, Pujo S., 1996, "Demokrasi di Kalangan Masyarakat Dayak" dalam Mohammad Nadjib dkk (editor), *Demokrasi dalam Perspektif Budaya Nusantara*, Yogyakarta: LKPSM.

Zakaria, R. Yando, 2003, "Kita Butuh Undang-Undang tentang Otonomi Desa dan/atau Keberadaan Masyarakat Adat" dalam *Kumpulan Diskusi dan Presentasi Kedai 2003*, KEDAI/ Kelompok Diskusi Adat Indonesia–World Agroforestry Centre dan International Centre for Research in Agroforestry KEDAI V Sarasehan KMAN II, Otonomi Masyarakat Adat, Ruang Langko, Desa Tanjung, Lombok Barat 21 September.

Sumber dari Internet

"Beyond Ethnicity and Nationalism: National Consciousness", <http://www.ethiopiancommentator.com/beyondethnicity/>.

BPS – Regional Investment Indonesia: Maluku, http://regionalinvestment.com/index.php?option=com_content&task=view&id=11236&Itemid=561.

BPS, <http://www.bps.go.id/~maluku/data-sektor/kependudukan/tabel-1.html>.

BPS – Maluku Sekilas, <http://www.bps.co.id/~maluku/sekilas/index.html>.

Doa, Busranto Abdullatif, S.Pd, (2008a) "Stratifikasi Sosial Masyarakat Adat di Ternate", Ditulis pada 17 Januari 2008; <http://ternate.wordpress.com/2008/01/17/stratifikasi-sosial-masyarakat-adat-di-ternate/>

_____, (2008b), Selasa 22 Januari 2008, "Menelusuri Asal-Usul dan Jejak Sejarah Orang Ternate" <http://busranto.blogspot.com/2008/01/menelusuri-asal-usul-dan-jejak-sejarah.html>

Direktori Database Peraturan Perundang-Undangan - Peraturan Desa Maluku, www.bappenas.go.id/pesisir/frontend/direktori.php?search=no&jenis=9&wilayah=23&PHPSESSID=78e1.

"Ethnicity, State, and Nation-Building – Experiences, Policies and Conceptualization", <http://www.jochen-hippler.de/neu-aufsaeetze/Nation-Building.htm>.

- “Implied Burden on The International Community?”, <http://www.tamilcanadian.com/eelam/hrights/?cat=22&id=1000934>
- Kabupaten Maluku Tenggara, Selasa 13 November 2001, <http://bankdata.depkes.go.id/kompas/Kabupaten%20Maluku%20Tenggara.pdf>.
- Kaputra, “Masyarakat Adat & Konservasi SDA”, 5 Juli 2007, <http://www.bitra.or.id/news.php?bid=111>
- “Kesultanan Tidore”, <http://melayuonline.com/history/?a=bXNWL29QTS9VenVwRnRCb20%3D>
- Lafdy, “Makian dan Pengaruhnya Terhadap Dinamika Pembangunan Di Maluku Utara”, 20 Desember 2007, <http://boetila.blogspot.com/2007/12/makian-dan-pengaruhnya-terhadap.html>
- Maluku-RMV, <http://www.rmv.nl/publicaties/4Maluku/e/e1.html>.
“Managing Diversity at NOAA... Definitions & Commonly Asked Questions”, http://www.wfm.noaa.gov/diversity/definitions_faqs.html.
- ”Power Sharing & Autonomy Strategies”, <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/powrshar.htm>
- Propinsi Maluku, <http://www.malukuprov.go.id/?pilih=hal&id=4>.
- Simarmata, Rikardo, “Menyongsong Berakhirnya Abad Masyarakat Adat: Resistensi Pengakuan Bersyarakat”, <http://dte.gn.apc.org/AMAN/publikasi/Artikel%20Politik%20Simarmata.htm>
- The Managing Multiethnic Communities Program, “MMCP Training and Capacity Development for Good Local Public Management of Diversity”, <http://lgi.osi.hu/documents.php?id=28>.
- TokohIndonesia.com, <http://www.tokohindonesia.com/pejabat/pemda/maluku/index.shtml>.

